

mtatkki

Hungarian Academy of Sciences  
Centre for Social Sciences  
**Institute for Minority Studies**

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az  
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

# Majtényi Balázs–Majtényi György

## ÁLLAMI ROMAPOLITIKÁK

### A roma történelem forrásairól

A korabeli hivatalokban keletkezett dokumentumok szinte kizárólag a hatalmon lévők, a bürokrácia szempontjait érzékeltetik. Történelemkönyveinkben így többnyire politikusok, államférfiak kiemelkedő jelentőségüknek vélt cselekedeteiről olvashatunk, s a történelem többi szereplőjének törekvéseiről, tapasztalatairól keveset tudunk. Az új történetírói irányzatok – az egymáshoz sok ponton kapcsolódó mikrotörténet, történeti antropológia, mindennapok történelme, új kultúrtörténet<sup>1</sup> – egyaránt a múlt más dimenzióinak vizsgálatát, ismeretlen jelentéstartományainak feltárását célozzák. A történelem újratematizálása, így például a társadalmi nemek, a hétköznapi élet vagy az etnikai kisebbségek történetének vizsgálata a historiográfiában a korábbi monolitikus valóságkép megingatását szolgálta.<sup>2</sup> E „valóságok” feltárása nemcsak „új típusú” források elemzését, naplók, levelek, visszaemlékezések, *oral history*-interjúk vizsgálatát eredményezte, de a történetírás „hagyományos” deskriptív módszereivel már feltárt források újraolvasását is. A történeti forrás ugyanis abban az értelemben is kordokumentumnak tekinthető, hogy egy adott kor hivatalos diskurzusainak szemantikai és nyelvi szabályrendszerét jellemzi.

A következőkben e korszecifikus diskurzusszabályok elemzésére vállalkozunk, amikor az állami cigánypolitika 1945 utáni történetét vizsgáljuk. A ránk maradt források – a korabeli hivatalokban keletkezett dokumentumok – a romákat többnyire előnytelen helyzetekben jelenítik meg, egy hátrányos, marginális helyzetű társadalmi réteg tagjaiként, mint akik segítségre, iránymutatásra szorulnak, esetenként pedig „konfliktushelyzetekben”, rendőrségi jelentések szereplőiként vagy büntetőperrek alanyaiként találkozunk velük. E források az őket közvetlenül érintő államhatalmi, közigazgatási, bírói intézkedéseket is az állam, a többség szempontjából mutatják be, elsősorban így az államhatalom működését és a többségi társadalom normáit jellemzik, ezen keresztül ugyanakkor segítenek megérteni a romák helyzetét és a velük kapcsolatos állami politika alakulását történelmünk 1945 utáni évtizedeiben.

## Romák az államszocializmusban

Az államhatalom viszonyulását a „cigány-kérdéshez” sokáig alapvetően az erőszakos fellépés, a nyílt agresszió jellemezte. Bergstein Béla a *Huszedik Század* hasábjain 1910-ben egy Szabolcs megyei csendőrőrmester szavait idézte: „Minden csendőrőrsnek megvan a maga körzete. Ha azon belül cigánykaravánra találunk, azt elverjük, és a szomszéd körzet határáig kísérjük. Ott a másik csendőrőrs akad reá, ez ismét elveri, és a szomszéd község határáig kíséri. S ez így megy a végtelenségig”.<sup>3</sup> Majd a szerző megállapítja: „ott, ahol a cigányok munkaerejére gazdasági szükség van, a közigazgatási kérdés önmagától megoldódik. A szerepek megváltoznak. A közigazgatás fizikai brutalitását gazdasági kizsákmányolás váltja fel”.<sup>4</sup> A pelsőci romák példájából kiindulva úgy vélekedett, hogy „az állandó munkaalkalom s a munkások után való állandó kereslet, a cigányok letelepedését s folytonos asszimilálódását idézi majd elő”.<sup>5</sup>

A rendőri brutalitás az államszocializmusban is jellemezte a hatalomnak a romákkal szembeni fellépését, melynek deklarált célja sokszor éppen a bérmunkás létbe való kényszerítés, illetőleg a vándorló csoportok esetében a letelepítés volt. Amikor az MDP (Magyar Dolgozók Pártja) Adminisztratív Osztálya 1956-ban a „magyarországi cigánykérdés rendezésére” javaslatot terjesztett a Politikai Bizottság elé, a közigazgatási feladatok megoldásában jelentős szerepet szánt a rendészeti szervezetnek mint „a cigány probléma alapos ismerői”-nek. A tervezet úgy fogalmazott, hogy a rendőrségnek segítséget kellett nyújtania a „helyi szervezeteknek a cigánykérdés rendezése során felmerülő sokirányú feladatok megoldásához.”<sup>6</sup> A vándorló életmódot folytató romák nyomon követésére, szigorú rendőrségi felügyelet alatt tartására ugyanakkor új eszközt is találtak a közigazgatás régi-új „szakemberei”. 1953-ban rendelte el a Minisztertanács a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottságának előterjesztése alapján a személyi igazolványok bevezetését, melyek kibocsátásának 1955. június 30-ig kellett megtörténnie. A Belügyminisztérium 1955. június 17-i ülésén döntöttek arról, hogy a „kóbor cigányok” részére „ideiglenes, formájában és tartalmában eltérő személyi igazolványokat” adnak ki. (Az évenkénti megújítási kötelezettséggel járó úgynevezett fekete személyi igazolványokat végül 1961 első negyedévében vonták vissza az általános személyi igazolvány-cserék alkalmával.)<sup>7</sup> A fent idézett javaslat készítői – a szöveget aláírásával egyébként Czinege Lajos jegyezte – a következőképpen fogalmaztak: „a cigányság nagyobb része lényegében a társadalom perifériáján él, illetve gyakran élösködik. Rendszeres munkát nagy többségük nem végez, egyrészük (!) a hagyományos cigányfoglalkozásokat űzi...”<sup>8</sup>

Az állami propaganda hosszú évtizedeken át azt hangoztatta, s a hivatalos fórumokon a többségi társadalom előítéleteit is ezzel magyarázták, hogy a romák társadalmi integrációja amiatt nem valósulhatott meg, mert hagyományos foglalkozásaik nem voltak megfelelőek arra, hogy fenn tudják tartani magukat, s ezért csavargásra,

koldulásra kényszerültek.” Ez az érvelés elsősorban annak a ténynek az elfedését szolgálta, hogy az államhatalom képviselői hosszú évtizedeken keresztül semmit sem tettek a romák szociális helyzetének javításáért, társadalmi integrációjáért. Valótlanságát jellemző adalék, hogy az első cigányösszeírás alkalmával 13 ezer cigány kovácsot írtak össze – ami a családtagokkal együtt /hozzávetőleg 60 ezer fő/ az akkori roma lakosságnak több mint ötödét jelentette –; s a felmérés adatai szerint a kovácsok 23%-a volt akkoriban cigány.<sup>9</sup> Bár a városokban több helyütt pereskedtek velük a céhbeli kovácsok, falun azonban, ahol nem volt konkurencia, pótolhatatlannak számított a munkájuk. A hagyományos cigánymesterségeknek (kovácsmesterség, teknővájás, kanálfaragás, kosárfonás, vályogvetés) ugyanakkor valóban nem kedvezett a nagyiparnak már a század elejétől tapasztalható térnyerése, mint ahogy később az extenzív iparosítás, s az államosítás sem. Az állam pedig semmit sem tett annak érdekében, hogy a romák a változó gazdasági körülmények közt megélhetést, megfelelő munkakörülményeket találjanak.

1948 és 1952 között az államosítások tetőzték be a már korábban megkezdődött folyamatot; az állam szinte teljesen felszámolva a helyi ipart és kereskedelmet. Ennek során számos romát fosztottak meg hagyományos jövedelemforrásától, többségük ekkor bérmunkáslétbe kényszerült. Bár mindvégig cél volt, hogy az államosítások fokozatosan történjenek, ezt az elvet azonban, úgy tűnik, a roma kereskedők és iparosok esetében nem kellett érvényesíteni. Deklarálták, hogy romák egyáltalán nem kaphatnak iparendélyt, s a hagyományos cigányfoglalkozások kriminalizálásával igyekeztek „megoldani” a cigány-kérdést: véghezvinni a cigányság erőszakos asszimilációját. A pártvezetés a „rendőri szerveket” még 1956-ban is felszólította arra, hogy „az illetékes tanács- és gazdasági szervekkel vizsgálják felül a vándoriparokat, megfelelő állandó munka biztosításával gondoskodjanak arról, hogy a nemkívánatos kóborlást elősegítő vándoripar-engedélyt cigányok ne kaphassanak... Meg kell szüntetni a cigány lókupecsek működését, meg kell szüntetni a tolvajlások fedőfoglalkozását jelentő városokban elterjedt cigány-cserekereskedelmet, szőnyeg-abroszárusítást”.<sup>10</sup> Egy 1964-ban megjelent könyv szerzője a következőképpen írt „az eredményekről”, az állami intézkedések hatásáról, a rákospaltai roma közösség példáján elégedetten nyugtázva a tragikussá vált helyzetét: „A legtöbben felélték a ló árát, most már nem képesek újat venni, megrekedtek, kénytelenek dolgozni menni. A keresetet aztán előbb hónapról hónapra elisszák, elköltik, majd később vesznek néhány bútort, ruhadarabot, s csak az itt árválkodó szekerek jelzik: helyes intézkedésekkel, kicsit kényszerrel is, véget lehet vetni a vándorlásnak.”<sup>11</sup>

Az állami beavatkozásnak ugyanakkor voltak korlátai, „társadalmi határai” (*social limits*). A kisipar és kiskereskedelem államosításakor, az állam a kicső kapacitások miatt azonban kénytelen volt engedményeket tenni; a falusi lakosság egyre nehezkesebb ellátása miatt, a kiskereskedelem és a háziipar bizonyos formáit eltűr-

ték, bizonyos formáit pedig sohasem voltak képesek felszámolni. A szegkovácsok például egyedi termékeket készítettek, amiket a nagyipar egyáltalán nem, vagy csak jóval nagyobb költségek mellett gyártott. A cigány kovácsok munkaeszközeit hiába államosították volna, hiszen ők hagyományos módszerekkel, üllökön kalapácsokkal formálták meg a felhevített vasat, s a nyersanyagelosztásra szintén hiába is tette volna rá az állam a kezét, ők munkájukhoz bármilyen hulladékvasat fel tudtak használni.<sup>12</sup> Történetek ugyan kísérletek a háziipar központi megszervezésére, állami felügyeletére, de a kisipari termelősövetkezetek, a munka és az értékesítés központi megszervezése és szigorú felügyelete miatt nem sok különbséget jelentettek a bér munkássá váláshoz képest. (Több helyen annak érdekében, hogy a romákat az államosított gazdaság kötelékébe vonják, szegkovács kistermelő szövetkezeteket alakítottak, Vésztőn pedig a termelősövetkezet a hagyományos vályogvetési technikákat felhasználva, „téglavető üzemet” alapított.) Természetesen a korabeli sajtóhíradások elsősorban a sikerként elkönyvelt esetekről tudósítottak. 1976-ban például a *Nógrád* című lap közölt riportot egy „nógrádmegyeri vasasszövetkezetéről”, amelyet huszonnégy évvel korábban alakított „néhány vasakarátú cigányember”. A KISZÖV megyei elnöke is megszólalt a riportban, egy tervezett 16 millió forintos beruházásról beszélt, mely majd „segít továbblépni egy régi világból, megkövesedett életformából majd negyedszázada erős akarattal kitörő és ma továbblépni szándékozó rétegnek.” A riport olyanokról szól, akik „változtatni mertek, akartak, tudtak”, ahogy a cikkíró megállapítja: „Megyeren a bizonyosság fénye világítja meg a cigányokat”.<sup>13</sup>

Összességében megállapítható, hogy a romák többsége hagyományos foglalkozásait, legalábbis fő jövedelemforrásként, feladni kényszerült. Az erőszakos iparosítás alapvetően változtatta meg a magyarországi romák többségének helyzetét és hagyományos életmódját. A szocialista nagyipar számára ők általában képzetlen munkaerőt jelentettek, többségük segéd-, illetve betanított munkásként az államosítások után olyan iparágakban, szakmákban tudott csak elhelyezkedni, ahol a nehéz munkakörülmények, az alacsony fizetések miatt jelentős munkaerőhiány mutatkozott. Jelentős számban vállaltak így munkát az út- és az építőiparban vagy a bányászatban. Sokan kénytelenek voltak elhagyni korábbi lakhelyüket, s iparkörzetekbe vándoroltak, gyakran munkásszállásokra költöztek. Többen közülük állami segítséggel sem tudtak lakást vásárolni vagy építeni. Amikor a teljes foglalkoztatottság rendszere megingott, ők az elsők között veszítették el megélhetésüket és kerültek az utcára.<sup>14</sup>

A rendszer propagandája szerint az új típusú munkalehetőség, a szocialista nagyiparban való elhelyezkedés önmagában is lehetővé tette volna, hogy a romák „beilleszkedjenek” a „szocialista társadalomba”. (A kérdéskörrel foglalkozó szakirodalomban is létezik egy olyan álláspont, mely szerint a roma (cigány) identitás szorosan kötődik a „független mesterségek” gyakorlatához.<sup>15</sup> Ennek továbbgondo-

lásából akár az is következhetne, a hagyományos foglakozások kényszerű feladása akár a cigány identitás elvesztését is jelentheti.) A „beilleszkedés”, valójában az asszimiláció kudarcát az államhatalom képviselői a nyilvános fórumokon a romák hibájának tulajdonították, annak, hogy nem akartak élni az új, kedvező lehetőségekkel. Michael Stewart, aki 1984 és 1986 között „közről” tanulmányozta magyarországi oláh-cigány közösségek életét, megállapítja e roma csoportok példája kapcsán, hogy a romák bémunkás létbe kényszerülve is megőrizték különállásukat, identitásukat. Mindig az adott viszonyoknak megfelelően fogalmazták újra „cigányságukat”.<sup>16</sup> És ennek csupán egyik magyarázata, hogy marginális helyzetük, kirekesztettségük az új munkahelyeken is megmaradt, identitásukat ugyanis ők maguk fogalmazták újra – igaz, a minduntalan változó körülmények függvényében.

### Állami cigánypolitika

1957-ben alakították meg a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét, mely a Művelődési Minisztérium felügyelete alatt működött. A Szövetség a megalakítását követő időszakban László Mária irányításával a cigány kultúra ápolására, s emellett hatékony érdekvédelmi szerepvállalásra törekedett. 1958 tavaszától egy, a cigányokat jelentős számban érintő internálási akció zajlott az országban. Ekkor általánossá váltak a rendőri razziák, a belügyi szervek országszerte az erőszak, a megfélemlítés eszközeivel léptek fel a hagyományos cigányközösségekkel szemben. A Szövetség vezetője hiába tiltakozott a jogtalan belügyi akciók ellen. A hatalomnak kényelmetlenné vált a szervezet érdekvédelmi tevékenysége és László Mária aktív politizálása, kikényszerítették a főtitkár távozását, és Ferkovics Sándort helyezték a szövetség élére.<sup>17</sup> A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége fokozatosan sorvadt el az állami ideológia szorításában. Az állampárt amellett, hogy nem nézte jó szemmel a társadalmi önszerveződésen alapuló szervezetek működését, mind kevesebb hajlandóságot mutatott arra, hogy a cigányságot nemzetiségként ismerje el.<sup>18</sup>

A cigány lakosság már a pártvezetés részéről is tarthatatlannak ítélt szociális helyzetének rendezésére az 1960-as évektől kezdődően történtek az első kísérletek. Ezek az intézkedések az államhatalom képviselőinek perspektíváját is jellemzik. „Egyértelmű, hogy a cigányok nem tekinthetők nemzetiségnek”, jegyezte meg a „téma szakértőjeként” Kádár János, midőn véleményezte „a cigány lakosság helyzetének megjavításáról” szóló előterjesztést. A legfelsőbb pártvezetés először ekkor, 1961 júniusában foglalkozott behatóbban a roma lakosság helyzetével. Az MSZMP KB (Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága) Politikai Bizottsága adott ki határozatot, melynek hosszan ható következményei lettek. A fentiekben idézett dokumentum deklarálta, hogy a cigányság „bizonyos néprajzi sajtásá-

ga ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot”, s társadalompolitikai kérdésnek minősítette a „cigánykérdést”, megnevezve egyúttal azokat a szociálpolitikai intézkedéseket, melyek révén a helyzet „megoldható”.<sup>19</sup> Ezt követően a párt megyei, városi és járási bizottságai időről időre jelentéseket készítettek a határozat végrehajtásától, a foglalkoztatottság növelésére és a lakáshelyzet javítására tett lépésekről. E dokumentumok amellet, hogy képet adnak a cigányság korabeli helyzetéről, az állampárti apparátus szünni nem akaró előítéletességét, helyenként kendőzetlen rasszizmusát is megmutatják: „Sokáig azt hittük – mint jó néhány más társadalompolitikai kérdésről is –, hogy a cigánykérdés automatikusan megoldódik a szocialista társadalom fejlődése során. Úgy véltük, hogy az 1945-tel kezdődött fordulatnak részesei lesznek a cigányok is, s e folyamat végére elszívódnak a társadalomban, át-lényegülnek, vagyis megszűnnek cigányok lenni, ezzel megszűnik a cigánykérdés”.<sup>20</sup> A rasszista gondolkodásmód a jelentésszövegekben ennél többnyire burkoltabb formában nyilvánul meg. A jelentések írói mindazonáltal lehetőséget találtak saját nézeteik kifejtésére; az előítéleteket retorikai fogásként az állami cigánypolitikában megnyilvánuló magasabb erkölcsiséget hangsúlyozandó, illetőleg eltávolító beszédmódban mint a lakosság körében megfogalmazódó hibás nézeteket ismertették: „Napjainkban a legfőbb problémát a cigánylakosság igen erős agresszivitása okozza... a társadalmi szervezetek a fenti jelenségek ellenére, látják a nevelés, a közvéleményformálás, munkábaállítás, letelepítés, stb. fontosságát. Ugyanakkor a cigányok által is lakott falvak közvéleményében még mindig erős a cigányokkal szembeni hangulat, előítélet, kiközösítésükre való óhaj is... A megoldást többen kényszerítő rendszabályok alkalmazásában /kényszermunka, külön táborba telepítés, hatóság általi megfélemlítés/ látják”.<sup>21</sup> A párthatározatot ismertetni kellett a rendőri szervekkel is, melyek rögtön megalkották annak sajátos „belügyi értelmezését”. Az Országos Rendőr-főkapitányság a következőképpen fogalmazta meg útmutatását az állomány felé: „A segítés és differenciált intézkedések mellett követeljük meg a cigányoktól is törvényeinknek betartását. Törekedjenek arra, hogy a bűnöző elemeket leválasszák a becsületesen, de elmaradott gazdasági és kulturális körülmények között élő személyektől. Ennek érdekében erősítsék a harcot a bűnöző elemek ellen, a helyi szervekkel közösen tegyék meg a szükséges intézkedéseket a csavargás és a kóborlás megelőzése és csökkentése érdekében.”<sup>22</sup>

Az 1961-es párthatározat felszámolta a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét. Az előterjesztés véleményezőjeként Kádár János maga nem látta be rögtön ennek „szükségességét”, csak miután a javaslatot előterjesztő Orbán László felhívta rá a figyelmét, hogy „ez is az elkülönülés irányába vinné a cigányságot”.<sup>23</sup> (A Szövetség ugyanis a többi nemzetiségi szövetséghez hasonlóan a Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Osztályának alárendelten működött, léte formális igazolása volt annak, hogy a cigányságot a pártállam nemzetiségként ismeri el.) A pártállam retorikája a „cigányság társadalmi beilleszkedésének” nevezte az erőszakos asszimilá-

ciót. Cigányszervezetek ebben az időszakban nem léteztek, nem voltak olyan intézményi keretek, melyek közt a cigány kultúra integrációja megtörténhetett volna, nem volt olyan fórum, ami legalább az ismeretterjesztés eszközeivel mérsékelhette volna a többségi társadalom előítéleteit. Az előbbre jutás „csatornáit” ez idő tájt is a többségi társadalomhoz tartozó emberek felügyelték. Az apparátus tagjai körében pedig a korabeli jelentések tanúsága szerint is megmutatkozott „az ügy faji kérdésként való kezelése, a türelmetlenség a nevelőmunkában, az általánosítás...”<sup>24</sup> A cigány kultúra létét nem ismerték el hivatalosan, így annak minden megnyilvánulása csak a többség értékeihez, normáihoz képest értelmeződhetett. Ebben a társadalmi közegben természetes volt, hogy a „beilleszkedést” szorgalmazó törekvések erősebben hatottak a kisebbséghez, mint a többségi társadalomhoz tartozókra. A befogadás feltételének a kulturális asszimiláció, a többség szokásaihoz, normáihoz való hasonulás látszott, ugyanakkor a romák a többségi társadalom szemében függetlenül identitásuktól, sőt életmódjuktól, szokásaiktól is „cigányok” maradtak. (Az 1971-ben végzett országos reprezentatív roma-kutatás során e körülményeket is figyelembe véve, azt tekintették romának /cigánynak/, akit környezete annak tartott.<sup>25</sup> E meghatározás azt sugallta, hogy a romáknak a többségi társadalomhoz való viszonyát, „különállását”, elsősorban nem az etnikus kultúra léte, nem az identitásválasztás, hanem a többségi társadalom tagjainak kirekesztő magatartása határozza meg.<sup>26</sup>)

A párthatározatban megfogalmazott társadalmpolitikai cél megvalósítása, a romák szociális helyzetének javítása, amit pedig a pártvezetők az asszimiláció feltételének láttak, nem hozott gyors eredményeket. Erről először 1963-ban tárgyalt a Politikai Bizottság, a pártvezetők kevés elégedettséggel nyugtázták a fejleményeket. A szóban forgó jelentés írója leszögezi, hogy mivel az ingyenes házhely-juttatás megszűnt, és az OTP kínálta fizetési feltételeknek a cigánylakosság jelentős része nem tudott eleget tenni, a „községi tanácsok nem látják a széttelepítés perspektíváit”. Az Építésügyi és a Pénzügyminisztérium feladata lett, hogy dolgozzák ki annak feltételeit, hogyan lehet „egyszerűbb lakóházakat kedvezőbb hitelfeltételekkel építeni”.<sup>27</sup> (A „széttelepítés,-t a korban az asszimiláció eszközének is tekintették. Ezek az áttelepítési akciók azonban, melyeket a helyi közigazgatási szervek irányítottak, többnyire erőszakos kényszerítő intézkedéseket jelentettek, és valójában nem csökkentették a szegregációt: a régiiek helyett új cigánytelepeket alakítottak ki.<sup>28</sup>) Ezt követően több kormányhatározat született, mely „kedvezményes lakásépítés” révén szolgálta volna a cigánytelepek felszámolását. A romák kedvezményes kölcsönt vehettek fel „cs” (csökkentett értékű) házak építésére vagy új parasztházak megvásárlására. A roma lakosság szűkös anyagi helyzete miatt azonban a tervezettnél kevesebben tudtak élni a hitel-lehetőségekkel.<sup>29</sup> A szociálpolitikai intézkedések bár javítottak a romák életkörülményein, és előmozdították a roma lakosság további vagyoni, társadalmi differenciálódását, nem szüntették meg a lakóhelyi szegregációt, miként a romák hátrányos szociális helyzetét sem.



Az 1961-es párthatározatot követően az oktatáspolitikai területén kezdeményezett változtatások szintén a szegregáció irányába hatottak. A már idézett párthatározat értelmében törekedni kellett arra, hogy a cigány gyerekeket minél nagyobb számban iskolázzák be. Sok helyen cigányosztályokat szerveztek az iskolából kimaradt cigány gyerekek részére, máshol új iskolákat építettek számukra, és volt, ahol egyszerűen a kisegítő iskolákba irányították át őket. (Elkülönített cigányosztályok és iskolák Magyarországon már a hatvanas éveket megelőzően is kialakultak.) A művelődésügyi miniszter hivatalosan is elrendelte külön cigányosztályok, tanuló-csoportok és napközis foglalkozások szervezését. A nyilvánvalóan káros hatások láttán már a hetvenes években megindult a vita arról, hogy ezek az osztályok valóban segítik-e a cigány fiatalok beilleszkedését, vagy pusztán a szegregáció eszközei.<sup>30</sup>

Összefoglalóan megállapítható: az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1961-es határozatát követő „tüneti kezelések” nem szüntették meg a kisebbséghez tartozók hátrányos helyzetét. A pártállam propagandája pedig tovább szította az előítéleteket, midőn azt hangsúlyozta, hogy a szocialista társadalomban mindenki számára adottak a lehetőségek, csak élni kell velük, s a cigánykérdés kapcsán lépten-nyomon a nekik nyújtott szociális kedvezményeket hangoztatta. A szociálpolitika kudarcait többnyire azzal magyarázták a funkcionáriusok, hogy a cigányok nem tesznek erőfeszítéseket saját helyzetük javítására. Ez az álláspont a nyolcvanas években – legalábbis kizárólagos magyarázatként – már tarthatatlan volt, sajnálatos módon azonban mégis átörökítődött a mai politika diskurzusaiba.

A magyarországi roma lakosság társadalmi helyzetéről először átfogó képet a már idézett, Kemény István vezette vizsgálat adott 1971-ben. A kutatók akkor állítottak fel pontos diagnózist a romák gondjairól, a szegénységről, a hátrányos helyzet „új-ratermelődéséről”, amikor a szegénység tabutémának számított.<sup>31</sup> (A cigányság kultúráját e vizsgálat, mivel a szociológusok elsősorban nem a néprajzi sajátságok leírására törekedtek, gyakorlatilag szegénykultúraként jelenítette meg.) Mindenki számára könnyen levonható volt a következtetés, hogy a felmérés az 1961-es párthatározattal meghirdetett pártállami cigánypolitika és általában a szociálpolitika szinte teljes kudarcáról is tudósított.<sup>32</sup>

Az újabb, 1979-ben kiadott PB határozat „újbaloldalinak” bélyegezte a kutatást vezető szociológusokat. A cigánylakosság helyzetéről ekkor született jelentés, a hivatalos álláspont ellentmondásosságát érzékelve, a cigányságot – fából vaskarikaként – „etnikai társadalmi rétegnek” nevezte.<sup>33</sup> Az elfogadott határozat azonban ismételt megerősítette a hivatalos álláspontot, miszerint a cigányság nem nemzetiség.<sup>34</sup>

A nyolcvanas években az állam a korábbinál több lehetőséget kínált a cigány kultúra ápolására (így például több cigány nyelvű kiadvány is megjelent), és a pártállami szervezeteken belül ismét cigányszervezeteket alakítottak. Állami kezdeményezésre 1981-ben kutatócsoportot alakítottak, melynek céljai közt „a cigány etnikum sajátosságainak a megismerése is szerepelt”.<sup>35</sup> Egy 1984-es pártdokumentum rész-

letesen számolt be a romák korabeli helyzetéről, közvetve a pártállami cigánypolitika csődjéről; e jelentés nyomán merült fel ismét egy cigány kulturális szövetség létrehozásának gondolata, valamint az, hogy törekedni kell a „cigányság kulturális értékeinek megőrzésére”.<sup>36</sup> E kulturális szervezet<sup>37</sup> végül 1986-ban alakulhatott meg a Művelődési Minisztériumon belül (Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége), mely lapot is kiadott *Romano Nyevipe (Cigány Újság)* címmel.<sup>38</sup> Feladata – alapszabálya szerint – az volt, hogy „a magyarországi cigányság társadalmi beilleszkedését, az ehhez kapcsolódó nemzeti és etnikai kultúra elsajátítását, valamint a cigányság kulturális érdekképviselését, haladó hagyományainak ápolását szolgálja a Magyar Szocialista Munkáspárt politikája alapján”.<sup>39</sup> Jellemző ugyanakkor, hogy egy pár évvel a rendszerváltozás előtt az UNESCO számára készített tanulmányban a roma kisebbségről a következő kitétel szerepelt: „A magyarországi cigányság clóddlegesen szociálisan határozható meg, a globális társadalomban elfoglalt helye alapján”.<sup>40</sup>

1985. május 30-án hívták életre a Hazafias Népfront Országos Tanácsa „mellett”, gyakorlatilag annak felügyelete alatt az Országos Cigánytanácsot.<sup>41</sup> A népfront 1985. december 13. és 15. között tartott kongresszusán Pozsgay Imre a népfront főtitkáráként azzal vezette be az Országos Cigánytanács megalakításának gondolatát, hogy „összefonódnak itt (értsd: a cigányság esetében) a szociális gondok az etnikai, nyelvi, kulturális kérdésekkel”.<sup>42</sup> Később egy, a romákról szóló kötetben megjelent interjúban a népfront főtitkára arra a kérdésre, hogy „Nemzetiség-e a cigányság?” azt válaszolta, ez „egy kérdés, amiről feltétlenül beszélni kell.” „Ez is benne van a levegőben. Ez sem tabu.”<sup>43</sup> A Cigánytanács feladata volt a megyei cigánytanácsok, illetőleg a tervek szerint a „mikroközösségekig hatoló” országos aktivahálózat megszervezése. E szervezet, mely legalább látszólagos lehetőséget kínált az érdekérvényesítésre, a romák problémáit továbbra is elsősorban társadalmpolitikai kérdésként kezelte. Első két éves munkájáról szóló beszámolójában többek közt megállapította: „A cigányság ügye... nagyon is komplexen társadalmpolitikai kérdés”, „A cigánypolitika ma döntően a cigány fizikai dolgozó tömegek politikája kell, hogy legyen...”<sup>44</sup> Végül, a rendszerváltás időszakában indulhatott meg a kisebbség önszerveződése, sorra alakultak a különböző országos, regionális és helyi szervezetek, és létrejöttek az első etnikai jellegű pártok is. A roma kisebbség „abba a társadalomtörténeti korszakba” érkezett, „amikor a cigány értelmiség pontosan megfogalmazta a különböző cigány etnikai csoportok közötti integráció szükségességét, és belekezdett a cigány nemzeti kultúra »megalkotásába«”.<sup>45</sup> E szerveződések megkérdőjelezték az állampárti közreműködéssel alakult szervezetek legitimitását, később a frontvonal már a kormánnyal együttműködő és az „ellenzéki” szervezetek között húzódott, majd a roma közéletet megosztó alapvető kérdés a kisebbségi önkormányzatok rendszerének megítélése lett.<sup>46</sup>

## A roma történelem „etnikus értelmezése”

Az asszimilációs politika, miként azt a pártállami cigánypolitika megváltozása is mutatja, nyilvánvalóan csődöt mondott; ennek kudarca kapcsán többen az „etnikai öntudat” feléledését, felébresztését hangsúlyozzák.<sup>47</sup> Nem lehet megérteni a romák azonosságtudatát, különállását, ha történelmüket kizárólag a többségi társadalom vagy az állam szempontjából szemléljük; nem állítható ugyanakkor az sem, hogy önmeghatározásuk, azonosságtudatuk a többségi társadalom vagy az állam magatartásától független volna. Alapvető kérdés, hogy ők maguk hogyan látták saját közösségüket, kultúrájukat és azt a társadalmat, amellyel szemben különállásukat megfogalmazták.

Az államszocializmusban az állami politika hibái és eredménytelensége ellenére a romák sikeres érdekérvényesítésének jelei is megfigyelhetők voltak. Foglalkozásváltási stratégiáik igazodtak a gazdasági lehetőségekhez. A hatvanas-hetvenes évektől a régi, hagyományos cigány mesterségek helyét a magánkereskedelem újjáéledésével hasonló, a bér munkás létnél ugyancsak szabadabb életmódot engedélyező foglalkozások vették át (tollgyűjtés, vasgyűjtés, fuvarozás). A roma vállalkozói réteg későbbi vagyona mögött a hetvenes évektől fogva felhalmozott tőkéket sejthetünk.<sup>48</sup> Magyarországon mindeközben egymást váltogatta a magángazdaságot tűrő, engedélyező és tiltó állami politika. A sorozatos állami beavatkozások a törvényesség határára kényszerítették a roma vállalkozókat is, akiknek egy ellenséges államhatalommal szemben kellett kialakítaniuk megélhetési stratégiáikat. A gazdasági eredményesség a romák szempontjából így az állami kényszerrel szembeni sikeres ellenállás, az érdekérvényesítés jeleként is értelmeződhetett. (A piaci viszonyok rendeződése utóbb természetesen magával vonta, hogy a családi vállalkozásokat legális alapokra helyezték.)<sup>49</sup> Egyes, romák által is lakott települések tevékenység-szerkezetét vizsgálva Szuhay Péter megállapította: „a cigányok közötti társadalmi hierarchia csúcán az üzletiesség kap etnikai értelmezést, nagyjából úgy fogalmazva, hogy az ember értékét az önállóság, a mások gazdaságától való függetlenség, a kevés munkával szerzett nagy jövedelem és a jólét határozza meg.” A roma vállalkozók alapvetően arra törekedhettek, hogy „függetlenségüket és szabadságukat” megőrizve haladják meg az átlagos magyar háztartások életszínvonalát.<sup>50</sup> A sikeresség elégtételt is jelenthetett számukra a kirekesztettségért, a kollektív sérelmekért.

A „leszakadók” szemében pedig a „sikertelenség”, a hátrányos szociális helyzet szintén „etnikai” értelmet nyerve, a kisebbséghez tartozás következményeként értelmeződhetett. Kemény István már 1971-ben arra figyelmeztetett, hogy többség és kisebbség viszonyának egyoldalú alakítása drámai következményekkel járhat. A kutatás eredményeit összegző tanulmányában az áttelepítések, a telepek átgondolatlan felszámolásának következményeit – az etnikai konfliktusok lehetőségétől tartva – így összegezte: „veszélye az így kialakított új telepeknek, hogy erős elszigeteltségük miatt színes gettó kialakulásával fenyegetnek.”<sup>51</sup> Nem szükséges külön hangsú-

lyozni, hogy ez a megállapítás azóta sem veszített aktualitásából. A roma történelmet vizsgálva a hatalmi arrogancia, az elnyomás különösen súlyos eseteivel találkozunk. Romákat, mint köztudott, magas arányban találunk a rendszerváltás vesztesei között is. Amikor – a nyolcvanas évek végétől – a teljes foglalkoztatottság rendszere megrogyott, az elsők között veszítették el megélhetésüket, és kerültek az utcára.<sup>52</sup> A rendszerváltás után a szegénység „változó arcaival” és a kirekesztettség új formáival is szembe kellett nézniük.<sup>53</sup> A munkanélküliséget növelte körükben az országos átlagnál alacsonyabb iskolázottság, az a körülmény, hogy a többségi lakosságnál magasabb arányban laktak a munkanélküliségtől sújtott régiókban és településeken (községekben, aprófalvakban), továbbá, hogy sokan dolgoztak közülük a hanyatló iparágakban, és hátrányosan érintette őket a munkahelyi diszkrimináció is. Megélhetési forrásnak számukra a szürke és a fekete gazdaság maradt.<sup>54</sup> Jellemző adat, hogy a volt kelet-közép-európai szocialista országok közül a magyarországi romákat sújtja a legnagyobb mértékben a munkaerőpiaci kirekesztettség (a munkanélküliek között itt a legmagasabb az arányuk).<sup>55</sup>

E jelenségek a romák szempontjából úgy is értelmeződhetnek, hogy nekik csak az ellenséges államhatalommal szemben, azt kijátszva (volt) lehetséges a talpon maradás. Múltán érezhették, hogy sem a szociális intézmények, sem az állam nem védi meg őket. A magyarországi roma történelem „etnikus értelmezéséből” az a megállapítás következik, hogy a romáknak Magyarországon mindvégig egy kirekesztett, a többségi társadalom előítéleteitől sújtott csoport tagjaiként kellett élniük, s az államhatalom erőszakos intézkedéseivel, a többségi társadalom kirekesztő magatartásával szemben megfogalmazniuk saját identitásukat. Bármily kézenfekvőnek tűnik, mégis fontos, sőt hangsúlyozandó az a megállapítás, hogy Magyarország történelme másként látszik a többséghez és másként a kisebbséghez tartozók szempontjából. A korabeli hivatalokban keletkezett – a történészek által sokszor szentírásnak tekintett – levéltári források elsősorban a hatalom ideológiáját, normáit tükrözik, s csak ennek tükrében értelmezhetők.

Az egyes megnyilatkozások mindig az adott – társadalmilag és intézményileg – ellenőrzött közegben születnek. A források különböző szintjeinek vizsgálatán keresztül jól jellemezhető, hogy a korabeli nyilvánosság egyes szintjein milyen állítások és milyen általánosítások fogalmazódhattak meg, hogyan működött a korban a „kizárások” jelensége, a hatalom diskurzusai milyen hangokat, jelenségeket zártak ki a nyilvánosság kánonjából. A társadalomból való kirekesztés mechanizmusának a korban szerves részét képezte a diszkurzív erők működése. A hatalom propagandája a korabeli jelenségek egy részét (a szegénységet vagy a kisebbségek létét) igyekezett – és nemcsak rendészeti eszközökkel – láthatatlanná tenni, eltüntetni. Az elmúlt korszak korlátozott nyilvánosságában a pártállam saját szempontjainak hangsúlyozásával, az állami segítség, a romáknak adott kedvezmények hangoztatásával olyan diskurzust teremtett, mely máig hatóan meghatározza a közbeszédet, és táplálja a többségi társadalom előítéleteit.

## A kisebbségi törvény előtörténetéről

A Nemzetiségi Kollégium alapító ülésére 1989. április 24-én került sor.<sup>56</sup> A kollégiumot és titkárságát javaslattevő, közvetítő és koordináló, a magyarországi kisebbségekkel és a határon túli magyarsággal foglalkozó szervként hozta létre a Minisztertanács.<sup>57</sup> A Kollégium volt hivatott biztosítani a kisebbségekkel foglalkozó bel- és külpolitika összhangját. (A Kollégium tagjai között helyet kaptak különböző tárcáktól delegált miniszterhelyettesek, s elnöke a társadalompolitikai feladatokat ellátó államminiszter lett.) A titkárságon 1989 végére felmerült a kisebbségek országos anonim népszámlálásának gondolata. (Az országgyűlési választások első fordulójának alkalmával sor került volna a kisebbségek országos szintű anonim felmérésére, így a kisebbséghez tartozóknak lehetőségük lett volna a többes identitás vállalására is. Úgy gondolták, ennek révén – a népszámlálásoktól eltérően – valóban megvalósulhat az identitásválasztás személytelensége).<sup>58</sup> Az 1990. augusztus 30-i kormányrendelet életre hívta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt (a továbbiakban Hivatal). 1991 januárjában létrehozták a kisebbségek közös szervezetét, a Nemzetiségi és Etnikai Kisebbségi Kerekasztalt, mely deklarálta, hogy saját kisebbségi törvénytervezetet dolgoz ki. (A kisebbségi szervezetek attól tartottak, hogy az állam a törvényt az ő részvételük nélkül fogja kidolgozni.) 1991-ben a Hivatal életre hívott egy egyeztető fórumot, melynek munkájában az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság és a Kerekasztal képviselői is részt vettek. Ezt azzal a céllal hozták létre, hogy a különböző kisebbségi törvénytervezetek a konszenzus eléréséig a fórum keretében folyamatosan egyeztetésre kerüljenek, s így a kompromisszum eredményeképpen megszülető javaslatot terjeszthetik majd a törvényhozás elé. Az egyeztető tárgyalások két fő szereplője a Hivatal és a Kerekasztal lett. Továbbá kormányzati oldalon létrehoztak egy kodifikációs bizottságot, mely az érdekelt tárcák részvételével kezdte meg a munkáját. Később az elkészült törvényjavaslatok közül a belügy által készítettet fogadták el, annak ellenére, hogy az sem a szakmai, sem a kisebbségi berkekben nem örvendett túlzott népszerűségnek. (A Kerekasztal elutasította a Belügyminisztérium tervezetét, s csak a szeptemberben már kialakított konszenzus alapján mutatott készséget a megegyezésre.)

## A hatályos jogi szabályozásról

Az így elfogadott Nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény<sup>59</sup> mérföldkőnek számít a kisebbségi jogalkotás magyarországi történetében abból a szempontból, hogy etnikai kisebbségként ismerte el a cigányságot, s emellett látszólag biztosította jogát az érdekérvényesítésre, a kisebbségi önkormányzat-

ok megalakítására, de – a pártállami rendszer kimúltával – az állam kezéből a többség kezébe adta a cigányság képviselői megválasztásának jogát. Keserű az irónia, de *a demokrácia a többség zsarnoksága* mondás, mely amúgy is ellentétes a modern demokráciafelfogással, talán nem ebben a tekintetben kellene, hogy jellemezze többség és kisebbség viszonyát. A jogalkotó a mai napig nem talált biztosítékokat arra, hogy a kisebbség képviselőit valóban a romák válasszák meg. A szemléletváltás így nem vezethetett valódi eredményekhez.

A törvényt elfogadásakor több bíráló érte kisebbségi szervezetek részéről: már ekkor kifogásolták, hogy a jogszabályból hiányoznak a megfelelő garanciák a deklarált jogok megvalósításához, illetve utaltak arra, hogy a kisebbségi önkormányzati választások nem megfelelő szabályozása jogokat sérthet, s az a rendszerben később működési zavarokat okozhat. (Mint korábban már említettük, még 1991-ben elkészült egy – a kisebbségek bevonásával – a Kisebbségi Kerekasztal és a Kisebbségi Hivatal által készített tervezet, a kormány mégsem ezt fogadta el).<sup>60</sup> A törvény szövegén elfogadása után végrehajtottak ugyan apróbb változtatásokat, de érdemi módosításokra már nem került sor. (Így törölték a törvénynek a már említett anonim népszavazásról szóló részét. E rendelkezés értelmében a kisebbségek lélekszámának megállapítására négyévenként a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása során került volna sor, az külön szavazólapon történt volna, s azok a kisebbséghez tartozók élhettek volna ezzel, akik ezt külön kérik.)

A törvény nemzetközi fogadtatása kezdetben mégis döntően pozitív volt. Asbjorn Eide – a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó ENSZ albizottság tagja – a törvényt elfogadásakor még a következőképp méltatta: „A decentralizáció, a területi és személyes autonómia kombinációja, amelyet a kisebbségekről szóló törvény tartalmaz nagymértékben újszerű és a törvény végrehajtása során nyert tapasztalatok nagy érdeklődésre számíthatnak olyan más államok részéről, amelyek hasonló gondokkal találkoznak”.<sup>61</sup> Feltehetően ő is, mint sokan mások, 1993-ban még más jellegű megszívlelendő tapasztalatokra számított. Az azonban már ekkor világosan látszott, hogy a törvény valódi értékét annak gyakorlatba történő átültetése mutatja majd meg.

A törvény szövegének megalkotásakor a jogalkotók kifejezték abbéli meggyőződésüket, hogy a jogi szabályozás megalkotásával követik közös történelmünk „legnemesebb hagyományait”. A jogszabály kidolgozóinak lelki szemei előtt vélhetően 19. századi történelmünk legjelentősebb kisebbségi jogi alapvetéseinek eszméi lebegtek. Gondolhatunk itt akár Kossuth Lajos alkotmánytervére, vagy az Eötvös József kezei nyomát őrző 1868. évi XLIV. törvénycikkre, melyek gondolati tartalmukat tekintve messze megelőzték saját korukat. E dokumentumok azonban a jelenlegi jogi szabályozással abból a szempontból kétség kívül rokoníthatók, hogy az általuk megfogalmazott, a soknemzetiségű államok problémáinak megoldására talán alkalmas elvek sohasem érvényesülhettek.

## A törvény személyi hatálya

A törvény személyi hatálya kiterjed azokra a magyar állampolgárokra, akik magukat valamely, a törvény által elismert nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozónak vallják, illetőleg az ezen állampolgárok által alkotott közösségekre, ezek számarányától függetlenül. (Minden a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozás az állam és a kisebbséghez tartozó egyén közötti viszonyt szabályozza, de a szabályozás ebből adódóan érinti a kisebbséghez és a többséghez tartozó egyének kapcsolatát is.) A törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, bevándorlókra, letelepedett külföldi állampolgárokra és hontalanokra, bármilyen nemzetiséghez is tartozzanak.<sup>62</sup> A törvény – személyi hatályával egyidejűleg meglehetősen vitathatóan – meghatározza a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát. Ez egyrészt tovább szűkíti a törvény személyi alkalmazhatóságának körét, másrészt feleslegesnek tűnik, ugyanis a különböző nemzetiségekre nehezen lehet egy általános, minden kisebbségre egyaránt alkalmazható jogi kategóriát találni, mivel az élet a szabályozási módok sokaságára kínál lehetőséget, és sokszínűsége ritkán ismétli önmagát.

A törvény 1. §-ának (2.) értelmében „Nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” E meghatározás talán legvitathatóbb eleme az a megfogalmazás, amelynek értelmében az állam kisebbségként csak a legalább száz éve Magyarországon élő népcsoportot ismeri el. Ez a korlátozás feltehetőleg amiatt került a törvénybe, mivel az az adott kisebbség több generációs jelenlétére utal. Ugyanakkor kérdéses, hogy miért pont egy évszázadban állapította meg a jogalkotó a honosság feltételét, s az szükséges-e egyáltalán. A kategória jogosságát az is kétségessé teszi, hogy a jogalkotó által elismert nemzeti és etnikai közösségek is általában több csoportban érkeztek az ország területére, s azok minden csoportja sem felel meg ennek a követelménynek.

A százéves kritériumnak a tizenhárom elismert kisebbség némelyike is csak a jóindulatú jogértelmezés révén felelhet meg. Például a magyarországi görögök többsége sem tekinthető a korábban Magyarországon élt, mára asszimilálódott görög kisebbség leszármazottainak, hanem zömében görög kommunista partizánok és utódaik, akik egy vesztes polgárháború után érkeztek Magyarország területére. (Sőt még az 1949-ben Görögországból érkezettek egy része is égei-tengeri macedónnak vallja magát, s már fel is merült körükben saját kisebbségi önkormányzat alapításának a lehetősége.) Ha más példát keresünk, megemlíthetjük, hogy a magyarországi örmények többsége nem a 19. században még az ország területén élő, mára jobbára

asszimilálódott örmények leszármazottja, hanem az ifjútörökök 1916-os „örmény-üldözései” elől Magyarországra menekültek utóda. A törvény természetesen értelmezhető úgy, hogy a korábban Magyarországon élt, s mára már asszimilálódott örmény illetve görög kisebbségi csoportok szereztek jogot a törvényi elismerésre. Ugyanakkor indokolatlannak tűnik az, hogy a hatályos jog különbséget tesz például egy 1949 után Magyarországra érkezett görög és egy kínai etnikumú, magyar állampolgárságot szerzett személy jogállása között. Az is kérdéses, beleöregedhet-e valamely kisebbség a már említetteken kívül a százéves kategóriába, és el tudja-e érni, hogy kisebbségi létét az állam elismerje.<sup>63</sup>

A törvény mindemellett felsorolja a kisebbségek által beszélt nyelveket. Kisebbségek által használt nyelvnek számít Magyarországon a kisebbségi törvény értelmében a bolgár, a cigány (romani, illetve beás) a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv. A felsorolás tovább szűkíti a törvény személyi hatályát, hiszen a kisebbségek törvényi fogalmának egyik meghatározó eleme a kisebbségek által beszélt nyelv. Kisebbségként így a törvény csak azt a tizenhárom honos népcsoportot ismeri el, amely a kisebbségi nyelvek legalább egyikét beszéli.<sup>64</sup> Ellentmondásos helyzetet teremt, hogy míg a belső jog, elviekben a 13 kisebbségi nyelv teljes egyenjogúságát vallja, addig nemzetközi téren az Európa Tanács nyelvi chartájának aláírásakor kötelezettséget a magyar állam mindössze hat kisebbségi nyelv – a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák és a szlovén – tekintetében vállalt.<sup>65</sup> Ugyanakkor a törvényben meghatározott saját nyelv kategóriájának – a nyelvvesztés előrehaladott volta miatt – gyakran a törvény által taxált kisebbségek egy része sem felel meg.

A törvény a roma nyelveket az említett, „cigány (romani illetve beás)” elnevezés alatt tárgyalja. Ugyanakkor Magyarországon a nyelvi meghatározókat tekintve – „a cigányoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg: cigányul beszélőket, románul beszélőket és magyarul beszélőket, ezek a csoportok azonban nem egységesek, részben mert tagjaik különböző időben érkeztek Magyarországra.”<sup>66</sup> Így például „a Szabolcs-Szatmár megyében beszélt több kisebb, cerhári, csurári stb. névvel jelölt nyelvjárás beszélői oláh cigánynak tartják magukat, noha nyelvük csak új környezetében vett át számos oláh cigány elemet...”<sup>67</sup>

A magyar jogalkotó által használt fogalmak – „etnikai” és „nemzeti” kisebbség – között a szakirodalom általában annak alapján tesz különbséget, hogy az etnikai kisebbség – szemben a nemzeti kisebbséggel – nem rendelkezik anyaországgal. E megkülönböztetés használata, azaz mindkét jelző szerepeltetése azonban egyáltalán nem volt szükségszerű – hiszen azokhoz a magyar jogszabályok egyenlő jogokat társítanak –, a magyar jogalkotó egyszerűen utalhatott volna a nemzeti kisebbségek létezésére. Etnikai kisebbségnek a már említett különbségtétel alapján a kisebbségi törvény által felsorolt 13 nemzeti és etnikai kisebbség közül ma csupán a roma és a ruszin kisebbséget lehet tekinteni.<sup>68</sup>



Ha a jogalkotó a kisebbségek fogalmának meghatározására vagy az ország területén élő kisebbségek felsorolására vállalkozik, akkor nem árt figyelembe vennie az érintett közösségek akaratát. Magyarországon például még a kisebbségi törvény megfogalmazásakor felmerült az a javaslat, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek között szerepeltessék a zsidó kisebbséget. A magyarországi zsidók többsége akkor ezt elutasította, így ők kikerültek a törvény hatálya alól. A kisebbségi törvény elfogadásakor a jogalkotó viszont kisebbségként ismerte el a magyarországi roma kisebbséget. E döntés meghozatalában kétségkívül szerepet játszott a korábbi időszak hivatalos – a romák kisebbségi státusát el nem ismerő – politikájával történő szembefordulás, valamint az, hogy a rendszerváltás után a szociális támogatások rendszere kártyavárként omlott össze. A törvény elfogadása óta mégis fel-felvetik szakmai körökben is – bár több mint tíz év távlatából a döntést szinte mindenki megmásíthatatlannak tartja –, hogy szerencsés volt-e annak idején a cigányságot a nemzeti és etnikai kisebbségek között szerepeltetni. Kemény István és Jánky Béla például egy tanulmányában párhuzamot von a magyarországi romungrók és a magyarországi zsidóság között, kiemelve, hogy mindkét csoportnak magyar az anyanyelve, s a két csoporthoz tartozók többsége a 2001-es népszámlálás idején magyar nemzetiségűnek vallotta magát.<sup>69</sup> A szerzők az 1993-as és a 2003-as szociológiai felmérések adatait összevetve azonban arra a következtetésre jutnak, hogy a romungrók jelentős része az elmúlt esztendőik során – nem kis részben az elkülönítés és a kirekesztés hatására – eltávolodott az asszimiláció gondolatától.<sup>70</sup> (Az oláh és a beás roma csoportoknál ezzel ellentétes folyamat ment végbe, körükben növekedett a magyar nemzetiséget választók aránya.) Ebből következően is felvetődik az a kérdés, hogy egyáltalán szerencsés-e egységes etnikumként kezelni a különböző roma csoportokat.

## A törvény gyakorlati megvalósulása

A következőkben a törvénynek nem azokat az elveit követjük nyomon, melyek a személyi autonómiának a régióban réges-régen a feledés homályába merült elveit felidézve, a kisebbségi jogok szakértőit a 'legyen' utópikus birodalmába kalauzolják el, hanem inkább ezen elveknek a gyakorlatba történő átültetésével foglalkozunk. A szabályozás alapelveiről összefoglalóan annyit azonban mégis érdemes elmondani: a törvény elvi síkon meghaladja a nemzetközi szabályozást, amikor deklarálja a kisebbségi közösség identitáshoz való jogát, valamint az ebből levezethető kollektív jogokat. (Ennek ellenére maga a törvénykoncepció is helyenként vitatható, így például a jogalkotó a kisebbségek fogalmának fenti meghatározásakor is a jogtudomány határain kívül eső területre kalandozott.) Mégis, minden elvi síkon tett előrelépés ellenére a jogszabály gyakorlati megvalósulása hovatovább már azal fenyeget, hogy az nemhogy nem kínál valós megoldást a kisebbségek problémá-

ira, hanem ráadásként hosszú időre lejárhatja az ország lakosai szemében a kisebbségek közjogi képviseletének gondolatát.

Ma Magyarországon a jogi szabályozás hiányosságai miatt a kisebbségi autonómiának a területi vagy a személyi elven szerveződő kisebbségi önkormányzatait minden elméletileg lehetséges esetben életre lehet hívni. Kisebbségi önkormányzatok alakulhatnak így, ha egy nemzetiség többségben, illetőleg ha kisebbségben él egy településen, sőt abban a különös esetben is, amikor kisebbséghez tartozók egyáltalán nem élnek a településen. Az okok, melyek ehhez a visszas helyzethez vezettek sokrétűek. Ez egyfelől a magyar választási rendszer sajátosságaiból adódik, aki ugyanis amellett dönt, hogy elmegy szavazni, voksával a körzetében induló kisebbségi jelöltek is támogathatja. (Bár a hazai kisebbségekről nem rendelkezünk pontos adatokkal, mégis a választásokon beérkező szavazatok száma alapján bizton állítható, hogy a választásokon a kisebbségekre nagyszámú, nem a kisebbséghez tartozó állampolgár szavazott.)

A választójogi szabályozással kapcsolatosan megállapítható, hogy hosszú időn keresztül nyilvánvaló ellentmondás feszült az alkotmány 68. § (4) bekezdése és 70. § (1) bekezdése között. Az előbbi értelmében „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”, utóbbi szerint viszont „minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható ... és választó legyen...” E két alapjog közül pedig a magyar törvényalkotó a szavazati jog általánosságát részesítette előnyben. Annak ellenére tett így, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata és a jogállami elvek szerint is a kisebbségek önkormányzatának megválasztásához való jogának kellene elsőbbséget élveznie.<sup>71</sup> Az Alkotmány e két paragrafus közötti ellentmondást a 2002. évi LXI. Törvény 7. §-a szüntette meg. Ez a 70. § (1) bekezdését a következő megváltoztatta, s abból kikerült az idézett rendelkezés, mely szerint minden nagykorú állampolgárt megillet a kisebbségi önkormányzati választásokon az aktív és a passzív választójog.

Mellesleg több megválasztott kisebbségi vezető fontosnak tartja a „szimpátiaszavazatokat”. A kisebb lélekszámú kisebbségek vezetői között megfogalmazódott olyan érv is, hogy amiatt is igényt tartanak e voksokra, mivel azok szerintük a kisebbségek osztársadalmi megítélését is tükrözik. (Így eshetett meg az, hogy egy lengyel kisebbségi önkormányzat jelöltjei a történelmi lengyel-magyar barátság megszemélyesítőiként mutatkoztak be a választópolgárok előtt.) El kell ismernünk, kétségtelen tény, hogy a „többségi államalkotó tényezők” körében kimondva vagy kimondatlanul eltérő sztereotípiák élnek az egyes kisebbségekről, illetőleg a kisebbségek szimpátia-indexe akár a többségi választópolgárok politikai nézetei alapján is változhat. Mégis, ha ez befolyásolja a kisebbségi választások eredményét is, akkor az egy jogállam számos alapvető fontosságúnak tartott elvét – többek között a jogegyenlőség elvét – is sérti. A többséghez tartozók által leadott szavazatok a ki-

sebbségekhez tartozók alapvető jogait sértik, abból a már említett okból, hogy esetenként nem ők döntenek arról, ki képviselje őket, ez pedig végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert.

Tovább ront az amúgy sem rózsás helyzeten, hogy a jogi szabályozás hiányosságait kihasználva, néhol olyan jelöltek is indultak a kisebbségi választásokon, akik nem tartoznak az illető kisebbséghez. Ma a jelölt szabadon dönt arról, melyik kisebbség színeiben kíván indulni, ehhez mindösszesen öt ajánlószelvényt kell összegyűjtenie, arról pedig nem kell nyilatkoznia, hogy az érintett kisebbséghez tartozónak vallja-e magát. (Ez utóbbi adat különleges védelmet élvez.) A kisebbségi önkormányzati választásokon előfordult, hogy egy jelölt több kisebbség színeiben is megmérgette magát – inkább egzisztenciális érdekektől, mintsem a multikulturalitás szellemétől vezéreltetve. Talán ennek kapcsán érdemes megemlíteni azt a vitát, amely a román önkormányzati képviselők közt a második kisebbségi önkormányzati választás után arról a kérdésről folyt, hogy voltaképpen ki jogosult a kisebbség képviselőtére. A vita hevében a régiek azt állították: „az újak nem románok”. A 2000-ban elkészült törvénymódosítási tervezet az etnobiznisz korlátozására a választhatóság feltételül szabta volna a kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat megtételét.<sup>72</sup>

A jelöltek esetenként annak révén is előnyhöz juthatnak a kisebbségi önkormányzati választásokon, hogy az ábécében kedvező helyen szerepelnek, ismerve a választók azon szokását, hogy előszeretettel szavaznak az adott listán elsőként szereplőkre, ha amúgy nem ismerik a jelölteket. Ez többeket is arra sarkallt, hogy nevüket 'A' betűvel kezdődőre változtatva rontsák politikai ellenfeleik pozícióit, illetve maguknak szerezzenek helyzeti előnyt.

A törvény számos, a gyakorlatban megmutató hiányossága közül végezetül még néhányat megemlítünk: annak végrehajtásra utaló rendelkezései hiányosak, s normáihoz csak elvéve társít szankciót. Azaz a jogalkotó gyakorta éppen a jogi norma kikényszeríthetőségéről nem rendelkezik, s így ezek a normák a kikényszeríthetőség szempontjából gyakorta a nemzetközi jog *'soft law'* jellegű – nem teljes értékű – jogszabályaira emlékeztetnek. (Magyarországnak egyébként a kétoldalú kisebbségi jogi szerződésai is számos *soft law* jellegű rendelkezést tartalmaznak, de azok a többoldalú kisebbségvédelmi egyezményekre is jellemzőek. Puha jogi megfogalmazások egész gyűjteménye található a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményében és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában is).<sup>73</sup> Mindenesetre nem túl dicséretes, ha a belső jogi szabályozás ebből a szempontból is igazodni kíván a nemzetközi jognak a kisebbségek védelmét támogató előírásaihoz. A törvény 45 §-nak második bekezdése egy, a roma kisebbség szempontjából meglehetősen aggályos megfogalmazást tartalmaz, eszerint „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltevételek teremthetők.” Ez a rendelkezés akár az oktatási szegregációhoz is jogi

háttérrel szolgálthat. <sup>74</sup> A regisztráció hiányából és a szimpátiaszavazatokból további gondok is adódnak, a szervezet-finanszírozó rendszer például nem veszi kellőképpen figyelembe az egyes kisebbségek lélekszámát, jelenleg ez valószínűleg nem is lehetséges. A támogatások elosztásánál ugyanis nyilvánvalóan nem lehet a választásokon leadott kisebbségi és „szimpátiaszavazatok” együtteséből kiindulni. (A finanszírozási rendszert érinti egyes roma szervezetek azon jogosnak tűnő követelése, hogy szüntessék meg a települési önkormányzatoktól függő támogatási rendszert. Ez ugyanis a romák számára egyértelműen hátrányos, mivel a többséghez tartozók nem ritkán előítéleteket táplálnak velük szemben.)

## Regisztrálható-e az identitás?

A kisebbségi önkormányzati rendszer régóta meglévő visszasságai az utóbbi időben a harmadik önkormányzati választások apropóján – nagyobb hírértékkel rendelkező ügyek kapcsán – kaptak publicitást. A sajtó, választások előtt és után botrányos esetről tudósított, melyek közül kettőnek különös figyelmet szentelt. Az első, a média által „etnobiznisz” gyanújával kezelt esetben egy, a nagypolitikai küzdőtérrel akarata ellenére távozni kényszerült politikus szemében értékelődött fel saját, általa addig a közélet nyilvánossága elől a magánszféra homályába rejtett nemzeti identitása. <sup>75</sup> A másik, ennél jogosan nagyobb sajtóvisszhangot kiváltó történés az volt, amikor a jászladányi polgármester feleségét a település többségi lakosságának támogatásával a cigány kisebbségi önkormányzat tagjává választották. <sup>76</sup> Ez utóbbi ügy a jelenlegi jogi szabályozás – már említett – jóval komolyabb hiányosságára utal, nevezetesen arra, hogy Magyarországon a kisebbségek képviselőinek megválasztásában nem csupán a kisebbséghez, hanem a többséghez tartozók is részt vesznek, s ők gyakran élnek e jogukkal, s szavaznak szimpátiáik, előítéleteik, illetve pilanatnyi szeszélyeik által befolyásoltatva.

A jászladányi eset előtt talán még lehetett érdemi vitát folytatni a regisztráción kívüli javaslatokról, például a választások helyének és idejének elkülönítéséről, a harmadik kisebbségi választásnak azonban már csak az lehet az üzenete, hogy a kisebbségi törvény jövőbeni módosításának a regisztráción kell alapulnia. Az is alátámaszthatja ezt, hogy a magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer, döntően a személyi elvű autonómia koncepciójára épül. Az autonómia e formájáról pedig azt tartják: mivel az nem egy területhez, hanem a kisebbséghez tartozó személyekhez kötődően szerveződik, megvalósulásához szükséges az érintett jogalanyok körének meghatározása. (Ezt az érvelést igazolhatják a személyi elvű kisebbségi autonómia Európa más részein megvalósult és a regisztráció különböző formáin alapuló változatai.)

Magyarországon mégis sokan amellet érvelnek, hogy a regisztráció a kelet-közép-európai viszonyok között nem valósítható meg, mivel itt a többségi állam a

múltban nem egyszer ellenségesen viszonyult a kisebbségekhez. Ennek ellenére egyes roma vezetők már a kisebbségi törvény elfogadását megelőzően a regisztráció mellett foglaltak állást – kijelentve, hogy rajtuk a regisztrációt már a természet elvégezte. A Magyarországi Roma Parlament törvénytervezete a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól például a következőket javasolta: azok a személyek vegyenek részt a kisebbségi önkormányzatok megválasztásában, akik a kisebbséghez tartozónak vallják magukat, megfelelnek az általános választójogi feltételeknek és kéri a kisebbségi névjegyzékbe történő felvételüket.<sup>77</sup>

A belső jogból amúgy számos példa felhozható, amikor azonosítják az identitást.<sup>78</sup> Regisztrálják azt adott esetben a honosításkor, kedvezményesen honosíthatók ugyanis a magukat magyar nemzetiségűeknek valló személyek.<sup>79</sup> Rögzítik a nemzetiséghez való tartozást a menekültügyi eljárásban is, ha a kérelmet előterjesztő ilyen adatra hivatkozik.<sup>80</sup> Ráadásként a magyarországi státustörvény szövege is szakított a kisebbségi törvény szemléletével, elfogadva azt a koncepciót, hogy a szabad identitásválasztás elve önmagában megszorítások nélkül nem alkalmazható, s az – feltéhetőleg a kisebbségi törvény negatív tapasztalatait is alapul véve – egyfajta regisztrációs rendszert hozott létre.<sup>81</sup> Kétségtelen tény, hogy ez a kataszter egy lényeges tekintetben különbözik az államon belüli, állami szervek által vezetett belső regisztrációs rendszer létrehozásától: nevezetesen a katasztert nem az állampolgárság szerinti állam, hanem az anyaállam kezeli, amitől a határon túli magyarnak nem igazán lehet félnivalója. A nemzeti identitásra vonatkozó adatok esetén kétségkívül szerencsésebb, ha nem állami szervezet vezeti a nyilvántartást.<sup>82</sup> A kisebbségenként összeállított választói névjegyzékek kezelését viszont nem szükséges közvetlenül állami irányítás alatt álló szervezetre bízni, azt kezelhetnék például a kisebbségek különböző szervezetei is.

A regisztráció a kisebbségi választópolgárok szavazói névjegyzékének létrehozása útján valósulhat meg.<sup>83</sup> Természetesen minden ilyen nyilvántartással szemben szigorú követelmények állíthatóak. A kisebbséghez tartozó személyek szövetségének az önkéntességen kell alapulnia, s az abban való tagságot egy személyes akaratnyilvánításnak kell megelőznie a szabad identitásválasztás elvének megfelelően. (Az emberek ilyen esetekben elvárják azt is, hogy tudomásuk legyen arról, mi történik regisztrálásuk után személyes adataikkal.) A szavazói névjegyzékek felállítása-kor a tagság bizonyos objektív kritériumokhoz is köthető. Ezen kritériumok bevezetése viszont csak a legszükségesebb esetekben fogadható el, s alkalmazásukat nehezíti, hogy valamennyi kisebbség vonatkozásában egyaránt alkalmazható objektív kritériumrendszert nagy valószínűséggel nem lehet találni.

Általánosságban is elmondható: ha az állam a kisebbséghez tartozás alapján garantál különjogokat, akkor szükséges előfeltétel – maguknak a kisebbségekhez tartozóknak a védelmében, s a visszaélések megakadályozása érdekében – a kisebbséghez tartozóknak, a kedvezményezettek körének a meghatározása. (A jog ugyanis

lényegéből adódóan minden olyan esetben, amikor jogosítványokat és kötelezettségeket társít a személyek különböző csoportjaihoz – például állampolgárokhoz –, meghatározza, hogy kik tartoznak az adott csoportba.) A regisztrációról s ennek hiányában a kisebbségi jogokról vagy a nálunk pozitív diszkrimináció szóösszetétellel emlegetett megerősítő intézkedésekről történő lemondásért súlyos árat kellene fizetni.

A kisebbségi jogokkal vagy a pozitív megkülönböztetés eszközével élni nem kötelező, hanem csupán az egyén szabad választásából adódó olyan lehetőség, melyet sokszor polgári jogi mozgalmak hosszú évtizedes küzdelmei révén sikerült kiharcolni. A kisebbségi választói nyilvántartások létrehozásának a lehetőségét – a jogos történelmi félelmek miatt – teljes mértékben kizáró érveléssel szemben meg kell jegyezni: a diszkriminálni akaró diktatórikus rezsimeknek soha nem okozott gondot az ellenségnek kikiáltott személyek azonosítása és meghurcoltatása, akár létezett a hatalomra jutásuk előtt nyilvántartás, akár nem. Még arra is lehet példát találni, hogy a diszkriminálni, illetőleg a különjogokat garantálni kívánó államok hasonló módon határozták meg a valamely csoporthoz való tartozás kritériumait. Bár a keserű történelmi tapasztalatok óvatosságra intenek, látni kell, hogy a regisztráció a jogi szabályozásnak csak egy szükséges eszköze, melynek igénye magának a jognak a természetéből adódik. Természetesen minden nyilvántartás létrehozásakor biztosítani kell az adatvédelmi szabályok érvényesülését, s azt Kelet-Közép-Európában a történelmi félelmek miatt célszerű az állam kezéből kiragadni.

A jelenlegi kisebbségi önkormányzati rendszer alternatíváiról vagy kiegészítőiről ugyanakkor kétségkívül lehet beszélni. Ilyen lehetőségként vetik fel újabban a kvótarendszert, amely a pozitív diszkrimináció vagy az úgynevezett „megerősítő intézkedések” egyik fajtája. Azt azonban nem szabad feledni, hogy a kvótarendszer is egyfajta azonosítást feltételez, s az *etnobiznisz* jelenlegi gyakorlatának ismeretében nem állíthatjuk bizton, hogy annak akár egy, az önbevalláson alapuló változata (amilyen az Egyesült Államokban is létezik) működőképes lehet. (Gondoljunk arra az esetre, ha valaki pusztán azon az alapon juthat egyetemi felvételhez, hogy magát romának vallja.) Elvileg a kvótarendszer bevezetése a jelenlegi önkormányzati rendszer mellett is lehetséges, s attól függetlenül is működhet, sőt ilyen irányba mutató megfogalmazásokat ma is fellelhetünk a hivatalos dokumentumokban.

## Zavarok és hiányosságok a kisebbségi joganyagban

A magyarországi kisebbségi jogi szabályozást, hogy az betölthesse eredeti feladatát, a regisztráción túl természetesen más kérdésekben is módosítani kell. Ennek belátásához elég a szervezetfinanszírozás megoldatlan kérdéseire gondolni, vagy arra, hogy a kisebbségi törvény számos „puha jogi” megfogalmazást tartalmaz, s emellett

a kisebbségi önkormányzatok jogköreinek a megerősítése és a kulturális szférán túl más területekre történő kiterjesztése is indokolt lehet, például a vétőjog további területeken történő biztosítása.

A jogi szabályozásban és – talán ebből eredeztethetően – a szakmai vitákban a kisebbségi különjogok terén meglehetősen fogalmi zavar uralkodik, ami sokszor abból adódik, hogy a jogalkotó esetenként nem megfelelően használ fogalmakat, néhol pedig azok a célok sem világosak, amelyeket a jogszabályok követni kívánnak. Ennek legeklejtásabb példája a kisebbségi oktatás területe. E téren ugyanis egyaránt találunk a kisebbségi különjogok biztosítása és a szegregáció felé mutató rendelkezéseket. Egy kiragadott példa a törvényi szintű szabályozásból: a kisebbségi törvény 45. § 2. bekezdése szerint „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők”. Ez a rendelkezés akár az oktatási szegregációhoz is jogi háttérrel szolgáltatathat. Hiszen tudjuk jól, az oktatási szegregációnak Kelet-Közép-Európában, így Magyarországon is meghonosodott gyakorlata az, amikor a hatóságok a cigány gyermekeket átirányítják enyhébb fokban fogyatékos gyermekek számára fenntartott iskolákba.<sup>84</sup> Az utóbbi gyakorlatot Magyarország vonatkozásában nemegyszer az amúgy gyakorta „virágnyelven” íródott – bírálataikat óvatosan, dicsérettek kíséretében közzétevő – nemzetközi dokumentumok is kifogásolják.<sup>85</sup> A jogszabályi zürzavart látva már azok a nézetek sem meglepőek, amelyek a kisebbségi oktatást az oktatási szegregáció eszközeként aposztrofálják, s azon sem csodálkozhatunk, hogy a roma gyerekeket nemegyszer kisebbségi oktatás címén „zárkóztatják fel”. Arról természetesen lehet, sőt érdemes vitát folytatni, van-e mód vagy valódi igény a romák anyanyelvi oktatásának megteremtésére.

A romákkal kapcsolatos állami politika határozatlanságát és fogalmi bizonytalanságait mutatja, hogy amikor Magyarország csatlakozott az Európa Tanács Nyelvi Kartájához, kötelezettséget mindössze hat kisebbségi nyelv vonatkozásában vállalt.<sup>86</sup> A kötelezettségvállalások a cigány nyelvekre nem terjedtek ki, a hivatalos indoklás szerint bár a kormány „fejleszteni kívánja mindkét cigány nyelvet, ám jelenleg még nem kíván, illetve nem tud olyan kötelezettségeket vállalni, amelyeket lehetetlen teljesíteni”.<sup>87</sup> Megjegyzendő, hogy az 1990-es és a 2001-es népszámlálás adatai szerint egyaránt a romák alkotják Magyarország legnépesebb nyelvi kisebbségét, s hogy a romákon kívül a jogalkotó csak egészen kis lélekszámú kisebbségek tekintetében nem vállalt kötelezettséget. (Magyarországon a romák körében is erős asszimiláció zajlott le, de a népszámlálások alapján mindennek ellenére még mintegy 55-56 ezer ember beszéli a beás és ugyanennyi a cigány nyelvet.<sup>88</sup>) A nyelvi asszimiláció amúgy más kisebbségi nyelvek esetében is végbement, elég a magyarországi románok, szlovákok és németek körében megfigyelhető jelenségekre gondolni.

A kisebbségek parlamenti képviselete Magyarországon annak ellenére sem valósult meg, hogy létrehozására a jogalkotó már 1990-ben – ez irányú nemzetközi köte-

lezettségük hiányában is – ígéretet tett.<sup>89</sup> A kisebbségek számára – annak ellenére, hogy e tekintetben a mulasztásos alkotmány sértést az alkotmánybíróság már megállapította<sup>90</sup> – csupán a következő lehetőségek adódnak a parlamentbe kerülésre: elméletileg az általános választójogi szabályoknak megfelelően is szerezhetnek mandátumot, ha saját etnikai pártot alapítanak, illetőleg képviselőiket valamelyik párt listáján vagy annak támogatásával juttathatják be az országgyűlésbe. A kisebbségi képviseletnek ez utóbbi módozata, amikor a kisebbségi politikusok a nagypárti listáról jutnak be a parlamentbe, miként az több esetben is megvalósult, semmiképpen nem pótolhatja a saját jogon, speciális választójogi szabályok alapján létrejövő képviseletet.

Sokan vádolják azzal a magyar kisebbségi jogi szabályozást és politikát, hogy mindig a határon túli magyarokkal foglalkozó politika kiszolgálója volt – ezt az állítást a jogalkotónak mindeddig nem sikerült megnyugtató módon cáfolnia. Itt szükséges megemlíteni, hogy a kisebbségi törvényhez hasonló módon a státustörvény is éles szakmai és politikai viták kereszttüzeiben állt, ám azt mégis sikerült módosítani: meghatározták a kisebbségi jogi szabályozás alanyainak körét, sort kerítve egyfajta regisztrációra, a kedvezményezettnek körének azonosítására. Ezzel szemben a jóval korábban megalkotott magyarországi kisebbségi törvény tizedik születésnapját lényegi módosítások nélkül ünnepelték meg.

## A parlamenti képviselet kérdése

A kisebbségek parlamenti képvisellete a Kádár-korszakban „kirakatjelleggel” pártirányítás alatt valósult meg. Az 1985 és 1990 közötti rendszerváltó Országgyűlés ezt a korábbi mintát követve szavatolta egyes kisebbségek számára a parlamenti képviseletet. Így ebben a ciklusban négy nemzetiség (a délszláv,<sup>91</sup> a német, a szlovák és a román) felülről létrehozott szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz. Az Alkotmány először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviseléről, a jogalkotó ekkor ígéretet tett a parlamenti képviselet megvalósítására. Az Alkotmány 68. §-a, így a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselétét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.” Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni a nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseléről szóló 1990. évi XVII. törvény, ennek értelmében az Országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét.<sup>92</sup> A kisebbségi szervezetek a törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmeztek, hogy a kisebbségi képviselőket nem ők delegálhatták, s nem is a kisebbséghez tartozók választották volna meg, hanem paternalista módon a parlament jelölte volna ki őket. A jelölőbizottság az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai ál-



tal kijelölt képviselők, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselők állt volna. (A jelölőbizottság a javaslatlétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.)

A jogszabály rendelkezéseit, az első választásokat követő 30 napon belül kellett volna először alkalmazni. 1990-ben viszont az MDF-SZDSZ paktumban meg egyeztek arról, hogy a behívott képviselőkre alapuló módszer helyett egy új, a jogállami elveknek jobban megfelelőt keresnek.

A megállapodást követően az Országgyűlés 1990. június 19-én hatályon kívül helyezte e törvényt, s megváltoztatta az Alkotmány 68.§ (3) bekezdésének szövegét, mely ezentúl már a következő módon rendelkezett: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.” Az Alkotmánybíróság ezt a megfogalmazást alapul véve még 1992-ben – a kisebbségi törvény elfogadását megelőzően – megállapította, hogy az Országgyűlés elmulasztotta, hogy a 68. §-ban előírt a kisebbségi képviselet megteremtésére irányuló jogalkotási kötelezettségének eleget tegyen, és ezzel mulasztásos alkotmányértést idézett elő. Felhívta továbbá az Országgyűlést, hogy az elmulasztott kötelezettségét 1992 decemberéig pótolja.<sup>93</sup> (Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény rendelkezései értelmében: abban az esetben kerülhet sor a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítására, ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányértést idézett elő.) Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény pedig ezt követően a parlamenti képviselet kérdéséről a következő módon rendelkezett: „A kisebbségeknek külön törvényben meghatározott módon joguk van az országgyűlési képviseletre.” (20.§/1) Ennek ellenére az e kérdést szabályozó külön törvényt a mai napig nem fogadták el a honatyák. Annak ellenére sem, hogy az Alkotmánybíróság egy újabb beadványt követően egy 1994-es végzésében egyértelművé tette, hogy az országgyűlési képviselet tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már 1992-es határozatában megállapította.<sup>94</sup>

A rendszerváltás óta napjainkig a kisebbségek számára így csupán a következő elméleti lehetőségek adódnak a parlamentbe történő bekerülésre: saját etnikai pártot alapítva az általános választójogi szabályoknak megfelelően mandátumot szerezni, vagy valamelyik párt listáján keresztül bejuttatni tagjaikat a parlamentbe. (A kisebbségi szervezetek már az első demokratikus választás alkalmával is próbáltak élni mindkét lehetőséggel. Ekkor az 1990-es választáson az SZDSZ országos listájáról a Phralipe Cigány szervezet két képviselője került be a törvényhozásba. Ezen a választáson indult egy etnikai alapon megszervezett roma párt a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja is, de elenyésző számú szavazatot kapott, így nem szerzett mandátumot.) A kisebbségi képviseletnek az a módja, amikor a kisebbségi politikusok a nagypárti listákról jutnak be a parlamentbe, nem pótolhatja a saját jogon történő, speciális választójogi szabályok alapján létrejövő képviseletet.

## A kisebbségi joganyag kihirdetés előtt álló módosítása

Az Országgyűlés *A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt* 2005. június 13-án fogadta el.<sup>95</sup> A jogszabály rendelkezései közül a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta a 68. § (3) bekezdését, mely a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosítaná a települési önkormányzatban, s azt a kihirdetés előtt véleményezésre megküldte az Alkotmánybíróságnak.

A jelenleg még kihirdetésre váró egységes törvényjavaslat hivatkozik az alkotmány 68. § (4) bekezdésére, mely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos önkormányzás jogát, s némiképp talán szabadon értelmezi azt. Az előbbihez való jogot akként interpretálja, hogy az a települési mellett a fővárosi és megyei szintű kisebbségi önkormányzatok létrehozására is vonatkozik. Azaz az alaptörvényben szereplő helyi jelző az új jogszabály értelmezése szerint a területi szintű önkormányzatok alakításához való jogot is magába foglalja. Bár a jelző használatának illetően való értelmezése a szó köznyelvi értelmezéséből éppenséggel nem következik, mégis az efelé mutató első lépést már az egységes törvényjavaslat megalakítása előtt megtette a jogalkotó, hiszen a kisebbségek korábban is létrehozhatták fővárosi önkormányzataikat. Ami felvetette azt a kérdést, hogy a jogalkotó ezzel egyidejűleg miért nem rendelkezett a megyei szintű képviselőről. Amúgy ez az értelmezés következik az alkotmány 42. paragrafusából is, amely oly módon rendelkezik, hogy a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.”

A módosításnak a hivatalos állásfoglalások szerint két fő célja volt, egyfelől annak biztosítása, hogy a kisebbségek válasszák meg a saját intézményrendszerüket, másfelől, hogy kiterjessze és pontosítsa a kisebbségi önkormányzatok hatáskörét. Előbbi törekvés sikerét illetően a módosító jogszabály rendelkezéseit olvasva továbbra is lehetnek kétségeink, míg utóbbi credmnyességében joggal bizakodhatunk.

Lássuk tehát, milyen intézkedések révén kívánja a kisebbségi különjogokkal történő visszaéléseket megszüntetni a jogalkotó!

Az új szabályozás értelmében a kisebbségi önkormányzat létrehozásakor választó és választható az a magyar állampolgár, aki valamely „taxált” kisebbségekhez tartozik, identitását vállalja és kinyilvánítja, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, továbbá a kisebbségi választói névjegyzékben szerepel. A törvény módosuló 1. § (1) bekezdésének értelmében a jogalkotó ennek megfelelően a szavazáson való részvétel korábban előírt feltételeihez (taxált kisebbségekhez tartozás, állampolgárság) hozzátoldotta még a lakóhellyel rendelkezés követelményét is. Ezt a módosítást a települési és a megyei szintnek a nagy önkormányzati struktúrával való összekapcsolása magyarázza. Az,

hogy a képviseletet – a választásra jogosultak meghatározásakor a lakóhellyel rendelkező követelményén keresztül – az önkormányzati rendszerhez kötötték, nyilvánvalóan indokolt volt, hiszen a kisebbségi önkormányzati rendszer a nagy önkormányzat mellett, azzal párhuzamosan szerveződik. A szavazói kör leszűkítése az állampolgárokra – ez elvben korábban is létezett – ugyanakkor nehezen igazolható. Ráadásként európai uniós csatlakozásunkat követően az uniós polgárok kizárása a képviselet helyi szintjének a megválasztásából a közösségi jogba és így az alkotmányba is ütközhet. A luxemburgi bíróság joggyakorlata szerint a kisebbségi különjogokat taglaló jogszabályok, amennyiben azokat nem biztosítják valamilyeni, az adott kisebbséghez tartozó uniós polgár számára, sértik az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát,<sup>96</sup> melyet az Európai Közösségi Létrehozásáról szóló Szerződés 12. cikke tartalmazza. (E szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartása feletti örökösést annak 220. cikke a luxemburgi bíróság hatáskörébe utalja.) Az alkotmány 7. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, s ez a kisebbségi joganyagnak az EK-szerződéssel ellentétes módosításakor aligha történt meg.

Ráadásként az alkotmány 44. § (2)–(3) bekezdései szerint a helyi önkormányzati választásokon fő szabályként aktív választójoggal rendelkeznek a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok, az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai<sup>97</sup>, valamint a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek, ha a választás napján az ország területén tartózkodnak. A módosításnak így a helyi valamint a fővárosi és a megyei szintű kisebbségi képviselet választóinak meghatározásakor elviekben ehhez a szabályozási módhoz kellett volna igazodnia, hiszen ez a két szint a nagy önkormányzati rendszer mellett, azzal párhuzamosan szerveződik. Ha pedig elfogadjuk azt az állítást, hogy a helyi önkormányzás a kisebbségek helyi önkormányzáshoz való jogának egy megnyilvánulási formája, akkor az egységes javaslat által meghatározott választói kör sértheti az alkotmány 44. §-nak említett bekezdéseit. További problémát jelent, hogy nem szűnik meg a jogi szabályozásnak az a már korábban is meglévő hiányossága, hogy nem képes reflektálni a bevándorló kisebbségek megjelenésével kialakuló új helyzetre, amikor „egyfelől megjelennek markáns kulturális attribútumokkal bíró bevándorolt kisebbségi csoportok (kínaiak, afgánok), másfelől a jogszabályok által definiált etnikai-nemzeti kisebbségi közösségek töltődnek fel bevándoroltakkal (szerbek, ukránok, örmények).”<sup>98</sup>

A módosítás egyes rendelkezései hovatovább – a hatáskörök indokolható bővítése és a működés anyagi biztosítékainak megteremtése mellett – a kisebbségeknek az alkotmányba foglalt önkormányzáshoz való jogát is sérthetik. Noha a módosító jogszabály megszövegezőit elviekben ezeknek a rendelkezéseknek a megalkotásakor

az a cél vezérelte, hogy elejét vegyék a kisebbségek részéről megfogalmazódó esetleges ellenérzéseknek és már „szerzett” jogokat ne sértsenek. Feltehetően utóbbi cél félreértelmezésének az eredménye, hogy a létező kisebbségi önkormányzatok az új szabályozás értelmében további lehetőséget kapnak arra, hogy fennmaradjanak valamennyi, az etnobiznisz gyanújával érintett helységben, még akkor is, ha a statisztikai adatok e településeken nem utalnak kisebbségi közösség jelenlétére.<sup>99</sup> Emellett természetesen újak is létrejöhetnek akár kisebbségi lakosság hiányában is. (Valamegyes előrelépés a korábbi képtelen állapotokhoz képest is csupán az országos szint megválasztásánál várható.)

A legellentmondásosabbnak az új jogi szabályozásnak az a része mondható, amely a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról rendelkezik. (E testületek megválasztásakor a jogszabály által meghatározott jelölő szervezetek állíthatnak jelöltet, s a helyi szinten a választások lebonyolításakor a kislistás szabályokat kell alkalmazni, így minden választópolgár annyi jelöltre szavazhat, amennyi a megválasztható képviselők száma.) A módosítás értelmében a választást akkor lehet kitűzni, ha a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma eléri a harmincat. A választás megtartását azonban nem akadályozza meg, ha a kisebbségi választói névjegyzékben szereplő választópolgárok száma annak kitűzését követően harminc alá csökken. Ebből következően azt akkor is meg lehet tartani, ha a magukat regisztráltató képviselőjelölteken kívül senki más nem vesz részt a szavazáson. (A jelöltektől az egységes javaslat megköveteli a névjegyzékbe való feliratkozást.) Megtörténhet például az, hogy az önmagát regisztráltató képviselőjelölteket (a képviselők száma maximum öt lehet) leszámítva a többi huszonöt a névjegyzékben szereplő jelölt egyszerűen meggondolja magát és visszalép. A jelöltek kisebbségi önkormányzatot azonban még ebben az esetben is alapíthatnak. Tovább ront az amúgy sem rózsás helyzeten az egységes törvényjavaslat tizedik paragrafusa, mely szerint „az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő”. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy valaki akár egy szavazattal bejuthat a képviselő testületbe, s ez az egy lehet akár a saját szavazata is. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek a valódi jelentéstartama a következőképpen határozható meg: aki önmagát sem hajlandó támogatni a szavazatával, nem lehet képviselő. Ez a rendelkezés amúgy az alaptörvénybe is ütközik, s – ha erre valaha sor kerül – elbukhat egy alkotmányossági kontrollon. A képviselőt ugyanis az alkotmány szerint közösségi jog, s a megválasztott személy választóinak az akaratát jeleníti meg. Így ez a szabályozási mód ellentétes lehet az alkotmány 68. § (3) bekezdésével, mely a kisebbségi önkormányzás jogát a kisebbségi közösségeknek biztosítja, valamint – mivel az a helyi önkormányzás jogának egy speciális formája – ellentétes a 44. § (1) bekezdésével is, mely szerint „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

Az ily módon (minimális szavazatszámmal, esetleg a saját szavazatukkal) a települési kisebbségi önkormányzatba bejutó képviselők ráadásul elektorként részt vesznek a megyei, fővárosi és az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásában is. (Ennek fényében nehezen értelmezhető az új kisebbségi törvény 22. §-a, mely szerint a kisebbségi önkormányzatot a választópolgárok közvetlen választással hozzák létre, hiszen a települési szint felett már elektori szavazás van.)

A helyi kisebbségi önkormányzati képviselők lesznek jogosultak a megyei és az országos kisebbségi önkormányzat megválasztására. A területi szinten a választást akkor lehet megtartani, ha legalább tíz településen vagy tíz kerületben működik kisebbségi önkormányzat. Listát a területi (és az országos szinten is) az a szervezet állíthat, amely a megyében a megválasztott elektorok legalább tíz százalékát jelöltként állította a települési kisebbségi önkormányzati választáson, ennek hiányában a szervezetek közös listát állíthatnak. A választást akkor lehet megtartani, ha legalább kilenc jelölt van. Tegyük hozzá, ha csupán ennyi a jelöltek száma, akkor inkább delegálásról mintsem választásról van szó, mert az önkormányzatnak kilenc tagja lesz.

Az országos választás szabályai a területi szinthez hasonlóan alakulnak. Itt meglepő módon engedékenyebb a szabályozás, hiszen a választás kítűzéséhez elegendő négy települési kisebbségi önkormányzat működése (a megyei megválasztásához viszont tízre van szükség). Azaz az országos önkormányzat megalakítása jóval könnyebb, mint a megyeié. A jogalkotó valószínűleg amiatt alakította így a szabályozást, hogy már „szerzett” jogokat ne sértsen, s minden kisebbség, amely eddig rendelkezett országos szintű képvisellel, továbbra is rendelkezhessen azzal, valamint mivel az országos szint rendelkezik a kiterjedtebb jogkörökkel. A közgyűlés tagjainak számát a települési önkormányzatok számához kötik, számuk ettől függően 15 és 53 fő között lehet. Megjegyzendő, hogy azok a kisebbségek, amelyek csupán négy településen tudnak kisebbségi önkormányzatot működtetni, igencsak el lesznek látva képviselővel. A már említett legrosszabb esetben, ha a helyi szinten csak a jelöltek szavaznak önmagukra, húsz magát regisztráltató kisebbséghez tartozó, beválaszthat tizenöt főt az országos kisebbségi önkormányzatba, és húszat a helyi kisebbségi önkormányzatokba. Az azonban igencsak kérdéses, hogy húsz magát regisztráltató kisebbséghez tartozónak szüksége van-e országos önkormányzatra. Véleményünk szerint az idézett jogszabályi rendelkezések, hasonlóan a települési szinten alkalmazott megoldáshoz, sértheti az alaptörvény 44. § (1) bekezdését, illetve a 68. § (3) bekezdését. A jogszabály a területi és az országos szint esetében is megköveteli a magukat megmérteni kívánóktól, hogy a választáson valamely jelölt szervezet sínciben induljanak. A kisebbségi jelölt szervezet rendelkezik a listaállítás jogával is. A választók egy listára szavazhatnak, s mandátumszerzési küszöböt nem állít a törvényjavaslat. A kisebbség képviselőjére az vállalkozhat, aki szerepel a választói névjegyzékben.

A módosításkor az elektori választástól is el lehetett volna térni, hiszen az máshol nem jelenik meg a magyarországi választási rendszerben, s azt még inkább közelíte-

ni lehetett volna a „nagy” önkormányzatok megválasztásának szabályaihoz. Bár az is kétségtelen, hogy az új rendszer jobb, mint a régi, – igaz ez nem túl nagy érdem.

A törvényszöveg írói feltehetőleg úgy vélték, hogy e rendelkezések önmagukban nem képesek útját állni az etnobiznisz virágzó gyakorlatának, így annak különböző megjelenési formáira speciális intézkedésekkel igyekeztek reagálni. Például a szavazólap a jelöltek családi és utónevét a választási bizottság által kisorsolt sorrendben tartalmazza.

### *A regisztráció kérdéséről*

Az egységes törvényjavaslat rendelkezik a kisebbségi választói névjegyzékek létrehozásáról, ezek vezetését a helyi választási iroda vezetőjének a hatáskörébe utalják. A jegyzékbe való felvételi kérelem a személyi adatokon felül (köztük a lakóhely megjelölése), a kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozatot tartalmazza, így az kizárólag az önbevalláson alapul,<sup>100</sup> s a kisebbségi szavazóktól az objektív kritériumokat (nyelvtudás, kisebbségi kultúra ismerete, kisebbségi szervezet igazolása stb.) továbbra sem kéri számon. A beérkező kérelmek alapján a névjegyzékbe történő felvételtől, a helyi választási iroda vezetője dönt, az ő szerepe – az objektív kritériumok hiányában – nem terjedhet ki másra, mint az állampolgárság és a helyi választójog meglétének ellenőrzésére, valamint annak megvizsgálására, hogy az egyén a tőle elvárt nyilatkozatot megtette-e. (A javaslatban egyébként kifejezetten nem szerepel az sem, hogy a nyilvántartásba bejelentkezőnek magát az illető kisebbséghez tartozónak kell vallania.) A jegyzék nem nyilvános, az abba történő minden egyes betekintésről nyilvántartást kell vezetni, s a jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását követően haladéktalanul meg kell semmisíteni. A választói jegyzékbe felvett választópolgárok számát nyilvánosságra hozzák. Az egységes törvényjavaslat már említett rendelkezése értelmében feltehetőleg a kisebbségi identitás megvallásának titokban tartása érdekében településenként az önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört (szavazóköröket) kell kialakítani. A kisebbségi törvény újra szövegezett 5. §-a szerint a kisebbségi választópolgár csak egy névjegyzékben szerepelhet.

Az új szabályozás a választáson indulótól megkövetelik, hogy nyilatkozzon a következőkről: ismeri-e a kisebbségi közösség nyelvét, kultúráját hagyományát, valamint korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja. Elméletileg minden a passzív választójog felől tett megszorítás támadható, mivel a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, s általánosságban a demokratikus jogrendszerek is a passzív és aktív választójog teljes egyenlőségét vallják. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerint például minden állampolgárnak „ésszerűtlen korlátozások nélkül” joga van arra, hogy szavazzon és az általános és egyenlő választójog alapján választható legyen.<sup>101</sup> A magyar Alkotmány 70. § (1) bekezdése is az

aktív és a passzív választójog egyenlőségét vallja. Igaz, az imént említett feltételek még nem jelentenek valódi szigorítást, hiszen a nyilatkozat az objektív kritériumok: a nyelv, kultúra, hagyomány ismeretét illetően csupán eldöntendő kérdéseket tartalmaz, s nincs kizárva, hogy ezekre a jelölt következmények nélkül nemleges választ ad. Ezeket az ismereteket a kisebbség eredményes képviseltéhez a jelölt kétségkívül – hasonlóképp a szavazópolgáraihoz, akik szintén nem feltétlenül rendelkeznek azokkal – később is elsajátíthatja.<sup>102</sup> (Ezek a nyilatkozatok egyébként nyilvánosak, azokba bárki betekinthes.) Amúgy a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbra is szentesíti a többnyelvűséget, emellett a magyar nyelv gyakorlatilag kizárólagos használatát is engedi a jogszabály. Különösebb gondot így nem jelenthet a kisebbségi képviselőnek magyar nyelven történő ellátása. (Az egységes törvényjavaslat által is elismert kétnyelvűség különösen a települési kisebbségi önkormányzat működéséről szóló fejezetben jelenik meg).<sup>103</sup> A jelölt itt a kisebbséghez tartozásról nem nyilatkozik, de neki is szerepelnie kell a kisebbségi választói névjegyzékben, s megválasztása után a képviselői esküt annak szövege szerint a kisebbség tagjaként teszi le. A nyilatkozat, amint említettük, magában foglalja azt is, hogy korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője. E nyilatkozat az esetleges széles körű rosszallást leszámítva más következményekkel nem járhat, még abban az esetben sem, ha valakinek hosszú élete lehetővé teszi, hogy identitásváltozásai függvényében mind a tizenhárom kisebbség képviselőjelöltjeként tizenhárom választáson regisztráltassa magát. Az egységes törvényjavaslat 31. § (2) tartalmazza ugyan, hogy „a választópolgár csak egy kisebbségi választói névjegyzékben szerepelhet”, de mivel ezt megsemmisítik a választások után, semmi nem zárja ki, hogy a következő választáson újból regisztráltassa magát, és akkor csupán egy névjegyzékben fog szerepelni. A passzív választójog esetén a megfogalmazás már egyértelműbb, a 31. § (3) ugyanis a következőt mondja ki: „a képviselői jog csak egy kisebbség esetén gyakorolható.” S valóban, ha egy jogrend elismeri a szabad identitásválasztást, akkor fenn kell tartania annak a lehetőségét, hogy az identitásáról tett nyilatkozatát a jelölt megváltotathassa.

Már említett újítás, hogy kisebbségi önkormányzati jelöltet a bejegyzett kisebbségi szervezetek állíthatnak. Ezek olyan szervezetek lehetnek a 26. § szerint – ide nem értve a pártként bejegyzetteket –, amelyeknek a választás évét megelőző legalább 3 évben rögzített célja volt az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselése.<sup>104</sup> Nem igazán érthető, hogy a pártokat miért zárta ki a jelölő szervezetek közül a jogalkotó; ez ahhoz hasonlatos, mintha a nagy önkormányzati választásokon a pártok nem állíthatnának jelöltet. Ráadásul a párttörvény preambuluma szerint a pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak. További hiányossága a szabályozásnak, hogy lehetetlenné teszi a független jelöltek indulását, azaz a passzív választójognál létezik valamiféle objektív krité-

rium. A jelölő szervezetnek csatolni kell az alapszabályát is, amellyel bizonyíthatja, hogy a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel. Elméletileg bármely objektív kritérium bevezetése esetén szerencsésebb, ha azokat nemcsak a passzív, hanem az aktív választójog esetén is megfogalmazzák. Így az idézett rendelkezés nemzetközi kötelezettségeinket és így az alkotmány már említett 7. § (1) bekezdését sértheti, mivel nem biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, valamint az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe<sup>105</sup>, azaz aktív és passzív választójog egyenlőségébe ütközhet.

### *A köztársasági elnök indítványa*

A köztársasági elnök az egységes törvényjavaslat rendelkezései közül alkotmányellenesnek találta a 68. § (3) bekezdését, mely a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosítaná a települési önkormányzatban, s azt véleményezésre megküldte az Alkotmánybíróságnak. A módosítás e paragrafusa az önkormányzati törvénybe iktatna be egy szakaszt (21/A §), melynek értelmében a kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja, – ha a települési önkormányzat választásán meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselőtestületének a tagjává válik. Abban az esetben, ha nem gyűlik össze a szükséges számú érvényes szavazat, akkor a kisebbségi önkormányzat elnöke, a kisebbség szószólójává válik az adott településen, és tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat munkájában. E rendelkezés olyannyira nem talált kedvező fogadtatásra a Sándor-palotában, hogy azt az elnök indítványában az alkotmány következő paragrafusaiba ütközőnek találta: 2. § (1), 44. § (1), 70. § (2)–(3), 71. § (1). Az e bekezdésbe foglaltak az indítvány szerint sértenék egyebek mellett a népszuverenitást [2. § (1)], valamint megkérdőjeleznék azt, hogy Magyarország független demokratikus jogállam [2. § (2)].<sup>106</sup>

Elméletileg – finoman szólva is – ingatag alapokon áll a preferenciális mandátumszerzés tervezett módozata, hiszen az egyfelől összekötne két olyan választást, ahol különböző a választójoggal rendelkezők köre, másfelől egyfajta többes szavazati jogot adományozna, amivel szemben joggal fogalmazhatók meg alkotmányos aggályok. Gondoljuk csak meg, a jogszabály hatályba lépése egy olyan képtelen helyzethez vezetne, amelyben a magukat kisebbségiként regisztráltató választópolgárok két választási eljárásban is tagot juttathatnának a nagy önkormányzati képviselőtestületbe. Továbbá, ahogy azt az indítvány megállapítja, a törvényjavaslat a település választópolgárait két csoportra osztotta volna, azokra, akik a helyi önkormányzati választáson rendelkeznek választójoggal, és azokra, akik ott is és a kisebbségi választásokon is szavazhatnak.

A preferenciális mandátumszerzés gyakorlata már a módosítás előtt is létezett, de ezt akkor még a helyi önkormányzati választáson bizonyos szavazatszámot elért je-



lölteknek biztosították, azaz nem a kisebbségi választás alapján juttattak számukra helyi önkormányzati képviselői mandátumot. (A jelenleg hatályos szabályozás szerint, ha a kisebbségi jelölt a kislistás választás alapján nem szerzett mandátumot, a számára juttatott minden egyes szavazat kétszeres értékkel bírt, mivel a mandátumhoz jutás feltétele a kislistán legkevesebb szavazattal mandátumot szerző jelöltre leadott érvényes szavazatok felének elérése volt.) E korábbi rendelkezéssel kapcsolatban megítélésünk szerint valóban nem merültek föl komolyabb alkotmányos problémák, bár a regisztráció hiánya e területen is etnobiznisszerű esetekhez vezetett. A 2002-es választáson például a többi képviselőt mandátumhoz juttató szavazatszámnak csupán a tizedét szerevezve meg választottak képviselővé egy jelöltet például a bolgár kisebbség képviselőjében a fővárosi Belvárosban. S az ily módon megválasztott személy a mérleg nyelvét jelentette az ott kialakult politikai patthelyzetben. (A két politikai székértábor lépéseiben ugyanis 12-12 képviselő jutott be a képviselőtestületbe.)<sup>107</sup> S az is megesett, hogy a pártja által a parlamenti választáson nem indított képviselő nemzetiiségi színekben próbált mandátumot szerezni.

A kedvezményes mandátumszerzés új szabályozási módozatáról elmondható, hogy az bár kétségtől nem szerencsés (ha nem ütközne össze más alkotmányos elvekkel) a pozitív megkülönböztetés elvébe elméletileg még beleférne. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése lehetőséget ad a jogalkotónak arra, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedéseket tegyen a tényleges jogegyenlőség megvalósulása érdekében. Hivatkozási alap lehet továbbá az Alkotmány kisebbségi különjogokkal foglalkozó 68. §-ának (3) bekezdése, mely kimondja: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.” Az Alkotmánybíróság, amint említettük, ezt megelőzően több határozatában is megállapította, a 652/G/1994. AB határozatában (ABH 1998. 574, 580.) pedig összegezte, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat.<sup>108</sup> Emellett az Alkotmánybíróság viszont azt is többször megállapította, hogy az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó pozitív megkülönböztetés lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere.<sup>109</sup> Egy AB-határozat szerint a tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik. (1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996. 446, 448.) Ezzel szemben felvethető, hogy bizonyos esetekben a pozitív megkülönböztetésre a kisebbséghez tartozóknak kifejezetten alkotmányos joguk van, ilyen például az alkotmány 68. (3) bekezdésében szabályozott kisebbségi önkormányzatok létrehozása. Más esetekben pedig, s valóban ilyen a preferenciális képviselet biztosítása is, a jogalkotó jelentős mérlegelési szabadsággal rendelkezik.

Az AB-hez címzett indítvány érvelését – érthető módon – két korábbi AB-határozatra okfejtésére alapozták. Az indítvány így hivatkozik a 809/B/1998 AB-határozatra, mely a jelenleg hatályos preferenciális mandátumszerzés alkotmányosságát azzal indokolta, hogy a választópolgárok részére a választáson megmaradt „az egy ember egy szavazat”, s minden választópolgár szavazata ugyanannyira számított. Az AB érvelése a következőket is tartalmazta: „Az alkotmányos demokráciákban az „egy ember – egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban.” Azaz ebben a határozatban már megfogalmazódik a többes szavazati jog kizárása. Az AB-határozat a politikai közösség választó jogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. Egy másik AB határozat a 22/2005 (VI. 17.) szerint a választójog-egyenértékűség nem jelent mást, mint az „egy ember egy szavazat” elvét, ennek értelmében az Alkotmány 71. § (1) a plurális választójogot zárja ki. Az indítvány ennek alapján megállapítja, hogy a rendelkezés a választójog egyenértékűségének a 71. § (1) által meghatározott elvét is sérti.

### *A módosítás egyéb rendelkezései*

A módosítás tartalmaz még egy alkotmányjogi szempontból igencsak aggályos rendelkezést, ugyanis a 24. §/ D pontja szerint a kisebbségi önkormányzatok jogai egyenlők, kötelezettségeik viszont eltérőek lehetnek. Ez akár arra is feljogosíthatja a jogalkotót, hogy egyes önkormányzatokat például külön adó megfizetésre kötelezzen, aminek a bevezetése persze nem túl valószínű. Minden bizonnyal ellentétes ez az Alkotmány 68. §-ának szellemiségével, mely a kisebbségi közösségek között nem tesz különbségeket. A jogszabály természetesen a felsorolt szerencsétlen megoldási módok ellenére is előrelépést jelenthet a korábbi helyzethez képest, például amikor kiterjeszti, pontosítja a kisebbségi önkormányzatok jogköreit, és biztosítani igyekszik emellett a működés anyagi<sup>110</sup> és eljárási garanciáit is. A jogkörök kiterjesztésénél érdemes megemlíteni, hogy a jogszabály az egyetértési jognak nevezett vétőjogot például új területeken is biztosítja.<sup>111</sup> Emellett meghatározza például, hogy az átruházható feladat- és hatáskörök esetén az átadó az ellátandó feladat- és hatáskör ellátásával arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő rendelkezésére bocsátja. Javít a korábbi helyzeten az is, hogy az egységes javaslat módosítaná a NEK törvény 45. §-át, ami – amint említettük – korábban akár az oktatási szegregációhoz is alapot szolgáltatathatott. A módosítás értelmében a 45. § (2) új szövege a következőket tartalmazza: „A cigány kisebbségi oktatás folyhat kizárólag magyar nyelven, de a szülők igényei alapján az oktatási intézmény biztosíthatja a cigány nyelv (romani, illetve beás) oktatását.” Ugyanakkor érdekes jogalkotói megol-

dást jelent majd a kisebbségi törvény új 6/A. §, amely az *Értelmező rendelkezések* címet viseli. Ez gyakorlatilag kommentár jelleget ölt, midőn elmagyarazza a kisebbségi joganyag által használt alapvető fogalmakat. (Meghatározza például a hozzátartozó fogalmát, de meglepő módon nem veszi át teljesen a PTK megfogalmazását.)

A jogszabály módosításról általában elmondható, hogy aligha lesz képes változtatni a kisebbségi önkormányzatok megválasztása körül kialakult áldatlan állapotokon, és továbbra sem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a kisebbségek képviselőitnek a megválasztásában arra illetéktelenek is részt vegyenek.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> Összefoglalóan magyarul: Gyáni Gábor: A makro- és mikrotörténet vitája. BUKSZ 1992. 492–495.; Uő.: A hétköznapi historikuma. In Dusnoki-Draskovich József – Erdész Ádám (szerk.): A hétköznapi historikuma. Gyula, 1997, 11–2. Fónagy Zoltán: A mindennapok története. Antropológiai perspektívák a német társadalomtörténetben. In Orosz István – Pölöskei Ferenc (szerk.): Nemzeti és társadalmi átalakulás a XIX. századi Magyarországon. Budapest, 1995. 369–380... Szívós Erika: Politikai tudattalan és porba hullt királyi fő, avagy az új kultúrtörténet csapdái. Sic itur ad astra. 1999. 1. sz.
- <sup>2</sup> Thomas Lindenberger: Alltagsgeschichte und ihr möglicher Beitrag zu einer Gesellschaftsgeschichte der DDR. In Martin Bessel – Ralph Jessen (Hrsg.): Die Grenzen der Diktatur. Staat und Gesellschaft in der DDR. Göttingen, 1996. (298–325.) 304.
- <sup>3</sup> Bergstein Béla: A cigánykérdés megoldása. Huszadik Század. 1910. (186–190) 189–190.
- <sup>4</sup> Uo. 190.
- <sup>5</sup> Uo. 189.
- <sup>6</sup> Javaslat a Politikai Bizottsághoz a magyarországi cigánykérdés rendezésére. MOL. (Magyar Országos Levéltár) M-KS-276. f. 96. cs. 87. doboz/ 300. ő. e. Ugyanakkor a dokumentum szerzői is elismerték: „Egyes helyeken az állami szerveink nem veszik emberszámba a cigányokat, és megálázó módszereket alkalmaznak velük szemben.”
- <sup>7</sup> Purcsi Barna Gyula: Fekete személyi igazolvány és munkatábor. Kísérlet a cigánykérdés „megoldására” az ötvenes évek Magyarországon? Beszélő 2001. 6. sz.
- <sup>8</sup> Javaslat a Politikai Bizottsághoz a magyarországi cigánykérdés rendezésére. MOL. M-KS-276. f. 96. cs. 87. doboz/ 300. ő. e.
- <sup>9</sup> Herrmann Antal: Magyarországon 1893. január 31-én végrehajtott Czigány összeírás eredményei. Magyar Statisztikai Közlemények, Új folyam. IX. kötet. 1895.
- <sup>10</sup> Javaslat a Politikai Bizottsághoz a magyarországi cigánykérdés rendezésére. MOL. M-KS-276. f. 96. cs. 87. doboz/ 300. ő. e.
- <sup>11</sup> Faludi András: Cigányok. Budapest, 1964, 195–196.
- <sup>12</sup> Uo. 199–200.
- <sup>13</sup> T. Pataki László: Ház a Hajnal-völgyben. Nógrád, 1978. április 6. 5.
- <sup>14</sup> Szuhay Péter: A magyarországi cigányok kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája. Budapest, Panoráma, 1999. 43–44.
- <sup>15</sup> Az elmélet kifejtését lásd: Okely J.: The Traveller-Gypsies. Cambridge, Cambridge University Press. 1983.

- <sup>16</sup> Michael Sinclair Stewart: Daltestvérek. Az oláh cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon. Budapest, T-Twins Kiadó – MTA Szociológiai Intézet – Max Weber Alapítvány. 1994. 252–254.
- <sup>17</sup> Sáhgy Erna: Cigánypolitika Magyarországon 1945–1961. *Regio*. 1999. 1. sz. (16–34.) 20–27.
- <sup>18</sup> A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségének 1960. évi munkatervében megállapították, hogy a Szövetség „munkájának kezdetén hosszú ideig téves elvi álláspontból kiindulva dolgozott. A cigányságot nemzetiségként, a Szövetséget pedig érdekvédelmi szervezetként fogta fel, ebből a hibás kiindulópontból aztán torz intézkedések születtek. Ezek nyomán még ma is előfordul, hogy a Szövetséget a probléma kizárólagos gazdájának tekintik és nem egy esetben előfordul, hogy napközi otthon, óvoda, cigánytelepek rendezése stb. anyagi fedezetért a Szövetséghez fordulnak, vagy például nem egy esetben a Rádió a Szövetséghez továbbítja a panaszos leveleket.” A szervezet részéről szorgalmazták, hogy a kérdésben parthatározat vagy kormányutasítás szülessen, ami „kötelezően megszabná a feladatokat”. MOL. XXVIII M-4 HNF. Cigánylakosság helyzete 1986–1988. 19. d. Az 1961-et megelőző időszakról áttekintést ad: Kállai Ernő: A magyarországi romák. Szerk.: Kemény István. Változó világ 31. Budapest, 2001. 16–19..
- <sup>19</sup> MOL. M-KS-288. f. 5/1961/233. ö. e.
- <sup>20</sup> MOL. M-KS-288. f. 36/1970/26. ö. e. (A nagykátai járási pártbizottság jelentése)
- <sup>21</sup> MOL. M-KS-288. f. 36/1972/45. ö. e. (A Tolna megyei Pártbizottság jelentése)
- <sup>22</sup> MOL. XIX-B-14. 585. d.
- <sup>23</sup> MOL. M-KS-288. f. 5/1961/233. ö. e.
- <sup>24</sup> MOL. M-KS-288. f. 5/1963/293. ö. e.
- <sup>25</sup> Kemény István–Rupp Kálmán–Csalog Zsolt–Havas Gábor: Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról. A kutatást Kemény István vezette. MTA Szociológiai Intézetének Kiadványai, Budapest, 1976.; Az 1993–1994-ben végzett országos reprezentatív roma-kutatás ugyanezen az alapon nyugodott. Havas Gábor – Kemény István: A magyarországi romákról. *Szociológiai Szemle*. 1995/3. sz. 3–20.. (Megjegyzendő, hogy hasonló módon történt az első magyarországi cigány-összeírás is 1893-ban: Herrmann Antal: Magyarországon 1893. január 31-én végrehajtott Czigány összeírás eredményei. *Magyar Statisztikai Közlemények*, Új folyam. IX. kötet. 1895.)
- <sup>26</sup> A kérdéskörrel részletesen: Szuhay Péter: A magyarországi cigányok kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája. Budapest, Panoráma, 1999.
- <sup>27</sup> MOL. M-KS-288. f. 5/1963/293. ö. e. 1968-ban ismét tárgyalták „a cigánylakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatait”. MOL. M-KS-288. f. 41/1968/100. ö. e.
- <sup>28</sup> Kemény István: A magyarországi cigányok helyzete. In Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról, MTA Szociológiai Kutató Intézetének Kiadványai, Budapest, 1976, 27–31.
- <sup>29</sup> A 1014/1964. és a 1047/1967. sz. kormányhatározatok biztosították a kedvezményes lakásépítés lehetőségét, a cigánytelepek felszámolását. Évente 800 lakás építéséhez biztosítottak volna hitelkeretet, de az e célra elkülönített összegnek csak 67%-át használták fel. Az 1964. évi határozat kimondja, hogy a telepek felszámolását a 15 éves lakásfejlesztési terv keretében kell megoldani, az 1967-es határozat azonban megállapította, hogy ez hosszabb időt igényel, s újabb kedvezményeket biztosított, miként később az 1969-ben elfogadott határozat is. (2019/1969. sz. kormányhatározat.) Ezzel kapcsolatban lásd még: MOL. M-KS-288. f. 36/1972/45. ö. e.
- <sup>30</sup> Összefoglalóan lásd: Kemény István: Tennivalók a cigányok/romák ügyében. In Glatz Ferenc (szerk.): *Cigányok Magyarországon*, MTA, Budapest, 1999, 244–245.; Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyermekek az általános iskolában*, Budapest, Oktatókutató Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó, 2002, 7–20.

- <sup>31</sup> A kutatás jelentőségét érzékelteti, hogy szegénységről abban az időben egyáltalán nem lehetett beszélni. Mikor Kemény István 1970-ben megtartotta híres akadémiai előadását a szegénységről – e vizsgálat eufemisztikus elnevezéssel Az alacsony jövedelmű lakosság életkörülményeinek vizsgálata címmel indulhatott meg –, őt átmenetileg eltávolították a Szociológiai Intézetből, s a kutatás 1972-ben elkészült zárótanulmányát titkosították, és a Statisztikai Hivatal elnökének páncélszekrényébe zárták. Megfelezett élet. Csizmadia Ervin beszélgetése Kemény István szociológussal. Kemény István: Közéről s távolból. Budapest, Gondolat, 1991. (179–189.) 183.
- <sup>32</sup> A kutatás eredményeinek összefoglalása: Kemény István: A magyarországi cigányok helyzete. In: Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról. MTA Szociológiai Intézetének Kiadványai, Budapest, 1976. 7–67.
- <sup>33</sup> MOL. M-KS-288. f. 41/1979/318. ö. e.
- <sup>34</sup> „A cigányok nem tekinthetők nemzetiségnek, hanem olyan etnikai csoportnak, amely fokozatosan beilleszkedik társadalmunkba, illetve asszimilálódik.” MOL. M-KS-288. f. 5/1979/770. ö. e. (A PB. határozatát közli: A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban, 1422–1985. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Kossuth, 1986. 265–275..)
- <sup>35</sup> MOL. M-KS-288. f. 50/1982/12. ö. e.
- <sup>36</sup> MOL. M-KS-288. f. 41/1984/434. ö. e.
- <sup>37</sup> MOL. M-KS-288. f. 41/1984/434. ö. e.
- <sup>38</sup> MOL. M-KS-288. f. 41/1986/468. ö. e.
- <sup>39</sup> MOL. M-KS-288. f. 41/1986/468. ö. e.
- <sup>40</sup> MOL. XXVIII-M-4 (Hazafias Népfront), Maróti István anyaga, 22. d.
- <sup>41</sup> Egy 1966-os tervezet azt javasolta, hogy az „államigazgatási és társadalmi szervezetek cigánylakosság érintő tevékenységének koordinálásával” kapcsolatos feladatok a Művelődésügyi Minisztériumból kerüljenek át a Hazafias Népfronthoz. MOL. M-KS-288. f. 41/1966/56. ö. e. A tervezetet az illetékes pártszerv vezetője, Orbán László akkor ellenezte, mondván, hogy „a cigánykérdésben változatlanul azok az egészségügyi és szociális intézkedések a döntőek, amelyek a tanácsok hatáskörébe tartoznak és államhatalmi tevékenységet, döntéseket igényelnek.” MOL. M-KS-288. f. 41/1966/57. ö. e. A Hazafias Népfront Titkársága 1978-ban tárgyalta a cigány lakosság helyzetének javítása érdekében végzett mozgalmi munkáról. 1980 őszén felállították az Országos Elnökség mellett működő cigány fórumot, majd Szabolcs-Szatmár megyében is létrehozta egy megyei szintű „cigány bizottságot” A Hazafias Népfront szerepe a cigány lakosság segítésében. MOL. XXVIII M-4 HNF. Cigánylakosság helyzete 1986-1988. 19. d. A Hazafias Népfront Országos Tanácsa mellett 1935. május 30-án alakították meg az Országos Cigánytanácsot – a cigány fórum utódjaként –, melynek felügyeletét a Társadalompolitikai Osztály látta el. (Choli Daróczi József 1986. december 31-ig volt az Országos Cigánytanács elnöke volt, majd a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségének lett a titkára. 1987. február 18-án, a megyei, fővárosai választások után új összetételben alakult meg az Országos Cigánytanács. Elnöke Szirtesi Zoltán lett, alelnöke pedig Forgács Gyula, Lakatos László, Orsós Jakab. Titkára Mezei István volt. A Tanács feladata volt többek között, hogy együttműködési programokat dolgozzon ki a Tárcaközi Koordinációs Bizottsággal (1968-ban alakították, lásd: MOL. M-KS-288. f. 5/1968/474. ö. e.) és a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségével. Források: Beszámoló az Országos Cigánytanács tevékenységéről. XXXVIII-M-4 HNF Pozsgay Imre iratai. 1987. 18. doboz. A cigány lakosság helyzete és a Hazafias Népfront feladatai a cigány lakosság segítésében. 1984. dec. 3. Előterjeszti: Kozák Istvánné dr., a Cigány fórum elnöke. Javaslat az Országos Cigánytanács működésére. 1985. április. MOL XXVIII-M-4. HNF. Pozsgay Imre iratai. 18. doboz.)
- <sup>42</sup> A Hazafias Népfront VIII. Kongresszusa. 1985. december 13–15. HNF. OT. Budapest, 1986. 67.

- <sup>43</sup> A szociológiai és történeti tények szava. Beszélgetés Pozsgay Imrével. Egyszer karolj át egy fát. Cigányalmanach. Összeállította: Murányi Gábor. Bp., 1986. (5–11.) 10.
- <sup>44</sup> MOL. XXVIII-M-4 (Hazafias Népfront), Maróti István anyaga, 22. d.
- <sup>45</sup> Szuhay: „Cigány kultúra. A magyarországi cigány etnikai csoportok integrációjáról és a nemzeti kultúra megalkotásáról”, i. m., 330.
- <sup>46</sup> Szuhay Péter: Cigány kultúra. BUKSZ. 1995/3. sz. (329-341.) 340.
- <sup>47</sup> Forray R. Katalin – Hegedűs T. András: A cigány etnikum újjászületőben. Tanulmány a családról és az iskoláról, Budapest, Akadémiai, 1990, 13.
- <sup>48</sup> Szuhay Péter: A magyarországi cigányok kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája, Budapest, Panoráma, 1999, 51.
- <sup>49</sup> Kemény: Előszó. In: Kemény (szerk.): A romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság, i. m., 35.
- <sup>50</sup> Szuhay Péter: Foglalkozási és megélhetési stratégiák a magyarországi cigányok körében. In: Glatz Ferenc (szerk.): Cigányok Magyarországon, MTA, Budapest, 1999, 160.
- <sup>51</sup> Kemény: A magyarországi cigányok helyzete, i. m., 31.
- <sup>52</sup> Szuhay: A magyarországi cigányok kultúrája..., i. m., 43–44.; Kemény: Tennivaló a cigányok/romák ügyében, i. m., 251–252.
- <sup>53</sup> Erről részletesen: Ladányi János – Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái, Budapest, Napvilág, 2004, 137–158.
- <sup>54</sup> Kemény: Előszó. In: Kemény (szerk.): A romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság, i. m., 28–29.
- <sup>55</sup> Ladányi János: „Romaügyek pedig nincsenek!”, Egyenlítő. 2003. április, I/1. szám, 22
- <sup>56</sup> A Minisztertanács 1048/1989. (IV. 24.) határozata a Minisztertanács nemzetiségi kollégiumáról
- <sup>57</sup> A Kollégium később elnevezését Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumra változtatta.
- <sup>58</sup> Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon. Osiris, Budapest, 1998. 51–52.
- <sup>59</sup> L. a magyarországi jogi szabályozás részletes elemzését. Herbert Küpper: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn. München, 1998.
- <sup>60</sup> L. a kisebbségi törvény megalkotásáról. Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. Acta Humana 1993 12–13. sz., 26–45.
- <sup>61</sup> Asbjorn Eide: Bevezetés. Acta Humana 1993. 12–13. sz., 6.
- <sup>62</sup> A kisebbségi külön jogok élvezetét az európai szemlélet általában az állampolgárság feltételével köti, ennek ellenére a kisebbségi kerekasztal tárgyalásokon felmerült, hogy a kisebbségi különjogokból a személyek más kategóriái is részesülhessenek.
- <sup>63</sup> Lásd ezzel kapcsolatosan Herbert Küpper: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn; München, 1998.
- <sup>64</sup> Ha a törvényben felsoroltakon kívül más kisebbség is tanúbizonyítást kíván arról tenni, hogy megfelel a törvény által a kisebbségi léttel szemben támasztott kritériumoknak, akkor e tárgykörben legalább 1000 magát a kisebbséghez tartozó személy népi kezdeményezést nyújthat be az országgyűlésnek. Érdekes módon viszont a taxált 13 kisebbségnek nem kellett bizonyítania ezt az 1000 fős lélekszámot.
- <sup>65</sup> 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának kihirdetéséről
- <sup>66</sup> Michael Sinclair Stewart: Daltestvérek. Budapest, 1993. 29.
- <sup>67</sup> U.o.
- <sup>68</sup> A kisebbségi törvény 61. § (1) értelmében az alábbi népcsoportok minősülnek Magyarországon honos népcsoportnak: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

- <sup>69</sup> Az anyanyelv tekintetében a romáknak három csoportját különböztetjük meg: magyarul beszélő romungro, magyarul és cigányul beszélő oláh cigány, valamint magyarul és románul beszélő beás cigány. A népszámlálások alkalmával a cigány és a beás nyelvet egy kategóriaként tartják számon.
- <sup>70</sup> Kemény István–Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején, Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003, 24–25.
- <sup>71</sup> Lásd ifj. Korhecz Tamás ezzel egyező véleményét: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv közjogban. *Kisebbségkutatás* 2002. 4. sz., 931–949.
- <sup>72</sup> Előterjesztés a kormány részére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetről, 2000. július, illetve Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról, 2000. május 17.
- <sup>73</sup> Lásd a témával kapcsolatosan: Nagy Károly: *Soft law* jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. Szeged, 2000.
- <sup>74</sup> Lásd Kállai Ernő ezzel egyező véleményét. Kállai Ernő: *Kormányzati politikai törekvések*. In Kállai Ernő–Törzsök Erika: *Cigánynak lenni Magyarországon*. Budapest, EÖKIP, 2000.
- <sup>75</sup> A korábbi kisgazda politikus Budapest V. kerületében indult a választáson az Erdélyi Örmény Gyökerek K. E. színeiben.
- <sup>76</sup> A korábban a településen létrehozott alapítványi iskolával szemben fellépett a helyi cigány önkormányzat régi elnöke, mivel onnan a rossz anyagi körülmények között élő roma szülők gyermekei kiszorulnának. Az ezt követő kisebbségi választások után az öttagú cigány kisebbségi önkormányzatba – a törvényes előírásoknak megfelelően négy nem roma származású személyt választottak, köztük a jászladányi polgármester feleségét.
- <sup>77</sup> A Magyarországi Roma Parlament törvénytervezete nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. (Készítette Zsigó Jenő és dr. Pánczél Márta) *Phralipe* 1992. Különszám, 18–31.
- <sup>78</sup> Lásd a témával kapcsolatosan. Tóth Judit: *Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megváltásánál?* *Kisebbségkutatás* 2002. 4. sz., 885–906.
- <sup>79</sup> 125/1993. (IX. 22.) Korm. Rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. Törvény végrehajtásáról
- <sup>80</sup> 172/2001 (IX. 26.) Korm. Rendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól 8. § 1 (d)
- <sup>81</sup> 2001. évi LXII. Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.
- <sup>82</sup> Lásd a témával kapcsolatosan David H. Flaherty: *Privacy és identitás*. In Majtényi László (szerk.): *Az odaátra nyíló ajtó*. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2001. 55–68.
- <sup>83</sup> Lásd a regisztrációval kapcsolatos módosítási javaslatról részletesebben: Halász Iván–Majtényi Balázs: *Regisztrálható-e az identitás?* *Amaro Drom* 2002. november-december 31–32.
- <sup>84</sup> A jogi szabályozást az 1990-es évek óta jellemző fogalmi zavarokra más, a kisebbségi törvény 45. §-ának 2. bekezdésében foglaltaknál nem kevésbé mehökkentő példák is említhetők, szintén a kisebbségi oktatás területéről. Így hasonló, igaz ma már csak jogtörténeti kuriózum az a 32/1997-es MKM rendelet, mely külön alcímben foglalkozott a roma felzárkóztató oktatással. Ezt viszont a jogszabály lényegében kisebbségi oktatásként határozza meg: „Az biztosítja a cigány tanulók részére a cigányság kulturális értékeinek a megismerését a történelemtől, az irodalomról.” Így ha a jogszabály szövegszerű értelmezésére egyáltalán kísérletet lehet tenni, akkor az talán úgy értelmezhető, hogy a romákat saját kultúrájukhoz akarta állami segítséggel felzárkóztatni. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy később a jogalkotó a jogszabályt megváltoztatva a felzárkóztató oktatás elnevezést helyesen kicserélte kisebbségi oktatásra. A 130/1995. (X. 26.) Korm.

rendelet a nemzeti alaptanterv kiadásáról pedig kijelenti, hogy a kisebbségi oktatás célja a romák esetében a cigányság társadalmi felemelkedésének és beilleszkedésének elősegítése, így azt lényegében felzárkóztató oktatásként határozza meg. Igaz, ráérezve a kisebbségi oktatás egyik valódi célkitűzésére, megjegyzi, hogy a kisebbségi oktatás keretében valamely cigány nyelv is oktatható.

- <sup>85</sup> A kisebbségvédelmi keretegyezmény ellenőrzésére hivatott Tanácsadó Bizottság egy alkalommal például felröpta, hogy a magyarországi hatóságok néhány hónapos késéssel nyújtották be az egyezmény végrehajtásáról beszámoló jelentésüket. De egyúttal sietett üdvözölni a késedelem vélt okaként „azt a komoly erőfeszítést, amely arra irányult, hogy a jelentés ne csupán a jogszabályi keretekről, hanem a vonatkozó gyakorlatról is tartalmazzon információkat”.. (A Kisebbségvédelmi Keret- egyezmény Szakértői Bizottságának 2000. szeptember 22-én elfogadott véleménye Magyarországról. Council of Europe ACFC/INF/OP/I(2001)4 Hungarian translation, 3..) Az Európai Bizottság például 2000. évi rendszeres országjelentésében megállapította, hogy a roma gyermekek többsége speciális tantervű iskolába jár, s ezt a gyakorlatot az intézményi előítélet jeleként és a közoktatási rendszer kudarcaként értékelte. (A 2001. évi országjelentés pedig közli, hogy több mint 150 iskolában működnek speciális roma osztályok.) Ehhez egy lábjegyzet kíséretében hozzáfűzte: a magyar kormány visszautasítja a nemzetközi, valamint nemzetközi nem kormányzati szervezetek erre vonatkozó panaszait, állítva, hogy a speciális tantervű iskolák a hátrányos helyzetű gyermekek támogatását szolgálják. Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének (Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét 1995. február 1-jén fogadták el, és 1998. február 1-jén lépett hatályba. /E. T. S. No. 157/ Kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.) érvényesülését figyelemmel kíséző Tanácsadó Bizottság pedig „mély aggodalmának” adott hangot amiatt, hogy a roma gyermekeket olyan speciális iskolákba irányítják át, amelyeket „állítólag” az értelmi fogyatékos gyermekek számára tartanak fenn. A Bizottság ugyanakkor már pozitív lépésként üdvözli, hogy „az oktatási minisztérium elismerte ennek az elfogadhatatlan jelenségnek a létét, és a kezelését szükségesnek tartja”. Ennek ellenére a Bizottság megállapította, hogy a kialakult gyakorlat nem felel meg a Keretegyezmény 12. cikk 3. bekezdésének, így orvoslásra szorul. i. m. 8.

- <sup>86</sup> Ezek a nyelvek a következők voltak: horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén.

- <sup>87</sup> 1146/2002. (IX. 4.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság kormányának a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában vállalt kötelezettségeinek végrehajtására vonatkozó második időszaki jelentéséről,

- <sup>88</sup> Kemény István: Nyelv és oktatás: asszimiláció és szegregáció. In: Böszörményi Jenő – Józsa Márta (szerk.): A romakérdés az integráció csapdájában (A romák integrációs lehetőségei Magyarországon), Budapest, EÖKIP, 2000, 105.

- <sup>89</sup> A kisebbségek parlamenti képviselője a rendszerváltás előtt „kirakat jelleggel”, pártirányítás alatt kiöszulhatott meg. Az 1985 és 1990 közötti rendszerváltó Országgyűlés ezt a korábbi mintát követve „szavatotha” egyes kisebbségek számára a parlamenti képviselőt. Így ebben a ciklusban négy nemzetiség (a délszláv – ezen a szlovén, a horvát és a szerb kisebbséget értették –, a német, a szlovák és a román) felülről létrehozott szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz.

- <sup>90</sup> Az Alkotmány először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselőtéről, a jogalkotó ekkor ígéretet tett a parlamenti képviselő megvalósítására. Az Alkotmány 68. §-a így a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőt az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.” Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni – már a jogállami keretek között, de még a régi módszerekkel – A nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőtéről szóló 1990. évi XVII. törvény. (E jogszabály értelmében az Országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét.) A kisebbségi szervezetek e törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmezték, hogy a kisebbségi képviselőket nem öök delegálták volna, s nem is a kisebbséghez tarto-



zók választották volna meg, hanem paternalista módon a parlament jelölte volna ki. A jelölőbizottság az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselők közül, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselők közül állt volna. (A jelölőbizottság a javaslatétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.)

<sup>91</sup> A „délsláv” címke alatt szlovén, a horvát és a szerb kisebbséget értették.

<sup>92</sup> A törvény első paragrafusa a következő módon rendelkezett: „a Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.”

<sup>93</sup> 35/1992. (VI. 10.) AB határozat.

<sup>94</sup> 24/1994. (V. 6.) AB határozat.

<sup>95</sup> I/9126/101. Törvényjavaslat (egységes javaslat). A kihirdetésre váró jogszabályt az országgyűlés 2005. június 13-i ülésnapján fogadta el.

<sup>96</sup> Lásd például a bíróság joggyakorlatából Case C-274/96 Criminal Proceedings v Horst Otto Bickel and Ulrich Franz.

<sup>97</sup> Az Európai Közösségi Létrehozásáról szóló Szerződés 19. cikke (1) szerint „Minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhely szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.”

<sup>98</sup> Kováts András: A magyarországi bevándorlás-politika problémái. In Tamás Pál–Eröss Gábor–Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség). ÚMK–MTA SZKI, Budapest, 2005. 308–321.

<sup>99</sup> Lásd az ezzel kapcsolatos adatokat Pap András László: Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In: Regisztrálható-e az identitás? I. m. 255. A szerző említi, hogy a szlovák önkormányzat a 2002-es választás előtt „nevesítette a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa, Putnok és Szendrőlád példáját, ahol annak ellenére lesznek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák közösségről és a népszámlálás során nem utaltak jelek akár egyetlen szlovák jelenlétére is.”

<sup>100</sup> Lásd az egységes javaslat 115/E. §-át.

<sup>101</sup> Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186. 25. cikk b.

<sup>102</sup> A módosító jogszabály 115/J§ (2) (b)–(c) által feltett kérdések a következőképp hangoznak: a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e, a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e?

<sup>103</sup> Lásd 30/D. (3)§ vagy 30/F. § (1)

<sup>105</sup> 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról

<sup>105</sup> 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

- <sup>106</sup> 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.  
(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.  
44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.  
(2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgár és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.  
(3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.
- <sup>107</sup> Lásd a visszaélésekkel terhes gyakorlatról: Pap András László: Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In: Regisztrálható-e az identitás? I. m. 256.
- <sup>108</sup> 422/B/1991. AB határozat, 2100/B/1991. AB határozat 581/B/1990, AB határozat 1588/B/1991.
- <sup>109</sup> 725/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 663, 664.; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773, 783.
- <sup>110</sup> A módosítás szerint például a hatáskörök átruházásánál az annak ellátásakor a helyi önkormányzat az azzal arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátja.
- <sup>111</sup> A 28. § (1)–(2) szerint: A helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselőtestület csak az e lakosságot képviselő települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. Megfelelő jogorvoslati lehetőséget is biztosít olyan esetekre, ha a helyi önkormányzat az itt előírt egyetértés vagy vélemény hiányában dönt. Ilyenkor az érintett kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a közigazgatási hivatal a döntést soron kívül megvizsgálja és indokolt esetben jogorvoslatért a bírósághoz, illetve az AB-hez fordulhat. A települési kisebbségi önkormányzat kezdeményezése a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú. A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére (felmentésére, vezetői megbízás visszavonására), ha nem a települési kisebbségi önkormányzat gyakorolja a kinevezési jogot –, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatalára csak az érintett települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor.